

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse osakond

Kadi-Kaisa Kaljuveer

**KAEVANDAMISLUBADES MÄÄRATUD KÕRVALTINGIMUSTE
VASTAVUS ÕIGUSSELGUSE PÕHIMÕTTELE**

Magistritöö

Juhendaja
dr. iur. Hannes Veinla

Tallinn

2017

Sisukord

Sissejuhatus	4
1. PEATÜKK: Kaevandamisluba ja selles määratud kõrvaltingimused.....	9
1.1. Kaevandamisluba.....	9
1.1.1. Kaevandamisloa õiguslik regulatsioon.....	10
1.1.1. Kaevandamisloa ülesanded.....	14
1.2. Kaevandamisloas määratud kõrvaltingimused	20
1.2.1. Kaevandamisloas määratud kõrvaltingimuste õiguslik regulatsioon	20
1.2.2. Kaevandamisloas määratud kõrvaltingimuste funktsioon kaevandamisloa ülesannete täitmisel	21
1.3. Vahekokkuvõte	23
2. PEATÜKK: Õigusselguse tagamine	25
2.1. Õigusselguse põhimõtte õiguses	25
2.1.1. Õigusselgus Euroopa Liidu õiguses	25
2.1.2. Õigusselgus riigisisese õiguses	27
2.2. Õigusselguse põhimõtte õiguspraktikas.....	30
2.2.1. Õigusselguse tagamine õiguspraktikas.....	30
2.2.2. Visuaalse õigusselguse tagamine õiguspraktikas	31
2.3. Õigusselguse põhimõtte järgimine kõrvaltingimuste määramisel	32
2.3.1. Kaevandamisloas määratud kõrvaltingimuste selgus	32
2.3.2. Kaevandamisloas määratud kõrvaltingimuste ühemõttelisus.....	34
2.4. Vahekokkuvõte	36
3. PEATÜKK: Kaevandamislubades määratud kõrvaltingimuste õigusselgus	37
3.1. Valim	37
3.2. Metoodika	38
3.3. Kaevandamislubades määratud kõrvaltingimuste õigusselguse analüüs.....	39
3.3.1. Tekkiva müra tõkestamisega seotud kõrvaltingimused.....	39
3.3.2. Tööaja piiramisega seotud kõrvaltingimused	43
3.3.3. Õhusaaste vähendamisega seotud kõrvaltingimused.....	45
3.3.4. Teede seisundi ja liiklusega seotud kõrvaltingimused	48
3.3.5. Veekaitsega seotud kõrvaltingimused	51
3.3.6. Seadmete ohutusega seotud kõrvaltingimused	54
3.3.7. Korrastamist puudutavad kõrvaltingimused	56
3.3.8. Muud keskkonnakaitselistel eesmärkidel määratud kõrvaltingimused	57

3.4. Kaevandamislubades määratud kõrvaltingimuste õigusselguse tagamise parandamise ettepanekud	60
Kokkuvõte	62
Mining permits appointed adverse conditions compliance with the principle of legal clarity.	
Summary.....	66
Lühendid.....	72
Kasutatud allikad	73
Kasutatud kirjandus	73
Õigusaktid	74
Kohtupraktika	74
Muud materjalid.....	75

Sissejuhatus

Keskkonnalubade kõrvaltingimused peavad olema sisult põhjendatud ja juriidiliselt korrektsed. Selle korrektsuse tagamiseks peavad kaevandamisloa kõrvaltingimused vastama õigusruumis üldtunnustatud põhimõtetele. Käesolevas töös uuritakse kaevandamislubades määratud kõrvaltingimuste vastavust õigusselguse põhimõttele.

Tänapäevane keskkonnapoliitika lähtub põhimõttest, et puhas keskkond ja seda mõjutav maavarade kaevandamine saavad koos eksisteerida juhul kui kaevandamisega kaasnevaid keskkonnahäiringuid on vähendatud võimalikult suures ulatuses. Selle tasakaalu saavutamiseks on vajalik keskkonnamõjusid suunata nii, et keskkond suudaks nendega toime tulla ja samas oleks tagatud ka muud majanduslikud ja sotsiaalsed eesmärgid. Maavarade kaevandamise täielik keelustamine või sellele ülemääraste piirangute seadmine ei võimaldaks tänapäeva ühiskonna jätkusuutlikku arengut tagada. Seega selleks, et kaevandamisest tulenevate keskkonnamõjudega mõistlikus ulatuses toime tulla, on vajalik neid mõjusid piirata ja kontrollida.

Kaevandamisega kaasneva keskkonnamõju piiramine ja kontroll on võimalik avaliku võimu kandja poolt antava kaevandamisloaga, mis annab õigused loodusvara kasutada, saasteaineid ja jäätmeid tekitada ning majandustegevust arendada. Lisaks õigustele määratakse kaevandamisloas ka kõrvaltingimused, mis neile õigustele kas piiranguid või lisakohustusi seavad. Seega on kõrvaltingimused need, mis nii loa saajal kui ka loa alusel teostatavast tegevusest mõjutatud isikul oma käitumist reaalselt kujundada võimaldavad. Kuna kõrvaltingimuste määramisel tuleb sageli arvestada suure hulga erinevate asjaoludega, peavad määratud kõrvaltingimused olema võimalikult selgelt määratletud ja ühemõttelised.

Õigusselguse põhimõttest kinnipidamine tagab selle, et loa saajal oleks tulenevalt keskkonnaloas määratud kõrvaltingimustest võimalus oma tegevust kujundada ja ette näha tagajärgi, mida tema tegevus võib kaasa tuua.

Kaevandamislubade kõrvaltingimuste üheks oluliseks eesmärgiks on keskkonnahäiringute vähendamine võimalikult suures ulatuses, võttes arvesse ka muid asjaolusid. See aga ei ole kaevandamislubade ainukeseks eesmärgiks. Haldusorgani poolt välja antud kaevandamisluba peab küll ühelt poolt tagama selle, et kaevandamistegevus toimub võimalikult keskkonnahoidlikult, võttes arvesse nii majanduslikke, sotsiaalseid kui ka kultuurilisi aspekte, kuid teiselt poolt peab selle alusel olema siiski võimalik kaevandamistegevust läbi viia. Mida

selgemalt määratletud ja ühemõttelisemad kaevandamisloa kõrvaltingimused on, seda lihtsamini ja efektiivsemalt on nende põhjal võimalik konkreetseid meetmeid kasutusele võtta, sest kaevandamisloa saaja oskab oma tegevusi ja investeeringuid neist tulenevalt suunata. Probleem seisneb aga selles, kuidas on võimalik hinnata keskkonnalubades määratud tingimuste õigusselgust olukorras, kus määratud kõrvaltingimused kaevandamisloa saajal oma tegevusi ja investeeringuid suunata ei võimalda.

Kaevandamisluba kui kaevandamise määra ja ulatust reguleeriv haldusakt peab endas ühe osana sisaldama samuti võimalike keskkonnanahäiringute vähendamise meetmeid. Vastav nõue on tuletatav keskkonnaseadustiku üldosa seadusest. Kuivõrd seadusest tuleneb nõue määrata kaevandamislubade tingimustes kõrvaltingimused, on praktikas võimalik leida olukordi, kus määratud meetmete ebaselguse tõttu pole võimalik kaevandamisloa taotlejal tuvastada, milliseid konkreetseid meetmeid kasutusele võtta ning teiselt poolt pole ka võimalik tuvastada kaevandamisloa võimet tagada tervise- ja heaoluvajadustele vastavat keskkonda. Seadusandja on küll lisanud kaevandamislube käsitlevatesse seadustesse kõrvaltingimuste määramise nõude, kuid ei ole andnud seejuures selgeid juhiseid, kuidas, mis põhimõtetele tuginedes ja mis vormis tuleb kõrvaltingimusi kaevandamislubades määrata.

Mõjutuse ja tõuke kaevandamislubades määratud kõrvaltingimuste õigusselguse hindamiseks andis eelkõige segane ja ebaühtlane praktika kõrvaltingimuste määramisel kaevandamislubades, mis kinnitab, et haldusorganitel on probleeme kõrvaltingimuste sõnastamisega ja sellest tulenevalt nende õigusselguse tagamisega. Praktika ebaselgus on murekohaks nii keskkonda kaitsta soovivatele üksikisikutele ja kodanikuühendustele kui ka arendajatele ning seetõttu on asjakohane antud probleemi käesoleva magistritöö raames uurida.

Lähtuvalt sellest, et kaevandamisloa menetluse käigus kirjapandud kõrvaltingimuste ebaselge või mitmeti mõistetav iseloom ei võimalda praktikas kaevandamisloa andja tegelikku tahet välja selgitada, on küsitav keskkonnalubades määratud tingimuste õigusselgus. Kaevandamisloa saanud isikule on loas määratud kõrvaltingimuste alusel jäetud erinevaid kohustuse täitmise võimalusi. See aga ei võimalda potentsiaalse rikkumise korral tõendada, et kaevandaja loa tingimusi rikub.

Käesoleva töö eesmärk on uurida kaevandamislubades määratud kõrvaltingimuste vastavust õigusselguse põhimõttele. Tulenevalt keskkonnalubade korrektsuse tagamise vajadusest on magistritöö autor püstitanud eelduse, et mida suurem on kaevandamislubade kõrvaltingimuste õigusselgus:

- seda efektiivsemalt on võimalik loa saajal kaevandamisloast tulenevaid kohustusi täita ja
- seda õiguspärasemalt on loa saajal võimalik täita kaevandamisloa keskkonnakaitselisi eesmäärke.

Töö eesmärgi saavutamiseks on magistritöös läbi viidud praktiline kaevandamislubade müra, tööaja piiramise, õhusaaste, teede seisundi ja liiklusohutuse, veekaitse, seadmete ohutuse, korrastamistingimuste ja muude looduskaitsealistel eesmärkidel seatud tingimuste analüüs. Analüüsi peamine eesmärk on hinnata kõrvaltingimuste õigusselgust praktikas ehk seda, kas kaevandamisloa kõrvaltingimused vastavad õigusselguse põhimõttele. Efektiivsuse ja õiguspärasuse hindamiseks kontrollib autor kaevandamislubades määratud kõrvaltingimuste selgelt määratletust ja ühemõttelisust.

Lähtuvalt töö eesmärgist püstitatakse magistritöös järgmised uurimisküsimused:

- miks on vajalik kaevandamislubades kõrvaltingimusi määrata?
- miks peavad kaevandamislubades määratud kõrvaltingimused õigusselged olema?
- kuidas on võimalik kaevandamislubades määratud kõrvaltingimuste õigusselgust tagada?
- kas kaevandamislubades määratud tingimused vastavad õigusselguse põhimõttele?

Käesolev magistritöö on jaotatud kolme peatükki, millest esimene käsitleb kaevandamislubade kõrvaltingimusi. Peatüki eesmärgiks on välja selgitada, mis on kaevandamislubade kõrvaltingimuste määramise eesmärgid ja mis on nende eesmärkide saavutamiseks vajalik. Peatükk on vajalik tervikliku magistritöö saavutamiseks eelkõige seetõttu, et selle alusel on võimalik järeldada, millisel eesmärgil kaevandamislubades üldse kõrvaltingimusi määratakse. Selles peatükis kirjeldatu põhjal on võimalik mõista, milleks on üldse vajalik kaevandamislubade õigusselgust tagada.

Teine peatükk käsitleb õigusselguse põhimõtte kohaldamist kaevandamislubade kõrvaltingimuste määramisel. Eelduse, et kaevandamislubade kõrvaltingimused peavad olema õigusselged, seab magistritöö autor eelkõige seetõttu, et mida selgemalt määratletud ja ühemõttelisemad on kaevandamisloa kõrvaltingimused, seda efektiivsemalt on kaevandamisloa saajal võimalik kaevandamisloast tulenevaid kohustusi täita ja tagada ka kaevandamisloa keskkonnakaitselisi eesmäärke. Seetõttu käsitlebki teine peatükk õigusselguse tagamise olulisust. Eesmärgiks on selgitada välja, kuidas õigusselguse põhimõtte kaevandamislubadele ja nendes määratud kõrvaltingimustele kohaldub ning kuidas täpselt on võimalik

kaevandamislubade kõrvaltingimuste õigusselgust tagada. Ühtlasi uurib autor, millised on sellest tulenevalt konkreetsed nõuded kaevandamisloa kõrvaltingimuste õigusselguse tagamiseks.

Kolmas peatükk käsitleb praktikast tulenevalt seda, kas kaevandamislubade kõrvaltingimuste määramisel on järgitud õigusselguse põhimõtet ning võimaldatud kaevandamislubade eesmärkide saavutamine. Antud analüüsi tulemusel on võimalik saada ülevaade õigusselguse põhimõtte kohaldamisest Eestis aastatel 2014–2016 välja antud kaevandamislubades. Analüüsi tulemustest lähtuvalt tehakse ettepanekuid, mis võimaldavad tulevikus Eestis välja antavate kaevandamislubade kõrvaltingimuste õigusselgust parandada.

Autorile teadaolevalt käesolevaga sarnast praktilist uuringut kaevandamislubade kõrvaltingimuste õigusselguse hindamiseks varasemalt tehtud ei ole. Kaevandamislubade tingimuste mittetäitmise tagajärjel on aga kujunenud kohtupraktika, mida samuti antud töös asjakohastes küsimustes kasutatakse ja analüüsitakse. Magistritöös on olulist tähelepanu pööratud erinevatele keskkonnaküsimustele, mis vajavad kaevandamislubade kõrvaltingimuste määramisel käsitlemist. Ühtlasi pööratakse tähelepanu probleemidele, mis tulenevalt kaevandamislubade väljaandmisest tänapäeva õiguspraktikas ja õigusselguse tagamisel esinevad.

Käesolevas magistritöös on kasutatud kvalitatiivset uurimismeetodit, mille käigus kogutakse ja tõlgendatakse andmeid üheaegselt. Valitud meetodi abil viiakse läbi uurimisküsimustega seotud õigusaktide, kohtupraktika ja kaevandamislubade analüüs. Saadud tulemuste põhjal tehakse järeldused ning formuleeritakse vastused tõstatatud uurimisküsimustele.

Autori magistritöö on Eesti-keskne. Magistritöö eesmärgist tulenevalt ja adekvaatsete tulemuste saamiseks töötatakse läbi Eestis välja antud kaevandamisloa, analüüsitakse kaevandamisloa kõrvaltingimuste määramist võimaldavaid seaduseid ning nende omavahelist sidusust. Samuti kasutatakse magistritöös keskkonnaõiguse, kaevandamisloa menetluse ja õigusselguse teemalist kirjandust. Magistritöö allikadena on veel kasutatud Eestis kehtivaid normatiivakte, seletuskirju, olemasolevaid kirjandusallikaid ja Euroopa Liidu õigusakte. Õigusselguse põhimõtte sisustamiseks on ka kasutatud Eesti ja Euroopa Liidu kohtute praktikat. Allikate valikul on autor lähtunud keeleoskusest ning piiranud sellest tulenevalt allikate valiku eesti- ja ingliskeelse teabega. Autor on seisukohal, et kasutatud allikad kajastavad magistritöö teemat objektiivselt ning on piisavad käesoleva teema põhjalikuks, mitmekülgseks ja adekvaatseks käsitlemiseks.

Käesoleva magistritöö tulemusena annab autor hinnangu ning teeb Eesti õigussüsteemi ja -praktika alusel järelduse kaevandamislubades määratud kõrvaltingimuste õigusselguse põhimõttele vastavuse osas. Käesolev töö on koostatud J. Sootaki Tartu Ülikooli õigusteaduskonna üliõpilastööde vormistamise ja viitamise põhireegleid järgides.

Magistritööd kirjeldavad enim märksõnad keskkonnaõigus, keskkonnaload, kaevandamine, keskkonnamõjud ja keskkonnahäiringud.

1. PEATÜKK: Kaevandamisluba ja selles määratud kõrvaltingimused

1.1. Kaevandamisluba

Maavara kaevandamisluba on oluliseks maavarade kaevandamist suunavaks ning kaevandamise tingimusi sätestavaks õigusliku reguleerimise meetod, sest maapõues tehtavad tööd võivad isegi väikeses mahus kahjustada maavarasid või keskkonnaväärtusi, nagu põhjavesi, pinnas ja muld.¹

Maapõueseadus kui maavarade kaevandamist reguleeriv seadus seob kaevandamisõiguse tekkimise just maavara kaevandamisloaga. Kaevandamisloa andmine on menetlus, mille käigus arvestatakse palju just kaevandamisest tulenevaid mõjusid keskkonnale, kaalutakse kaevandamist toetavaid ja selle vastu kõnelevaid huve. Kaevandamisloa andmisel kehtestatakse kaevandamistingimused maapõue kaitse ja maavaravarude ratsionaalse kasutamise tagamiseks ning inimese tervisele, varale ja keskkonnale kaevandamisest tuleneva mõju vähendamiseks.²

Kuivõrd magistritöö keskendub kaevandamislubades määratud kõrvaltingimuste õigusselguse uurimisele, ei ole võimalik õigusselgust hinnata enne, kui on teada:

- millised on seadusest tulenevad nõuded kaevandamislubadele;
- millistel eesmärkidel kaevandamislubasid välja antakse;
- millised on seadusest tulenevad nõuded kaevandamislubade kõrvaltingimuste määramiseks;
- kuidas aitavad kaevandamisloas määratud kõrvaltingimused kaasa kaevandamisloa eesmärkide täitmisele.

Selleks, et mõista, miks peavad kaevandamislubades määratud kõrvaltingimused vastama õigusselguse põhimõttele, peab autor esmalt vajalikuks neile küsimustele vastused leida ja sellega sisuliselt kaevandamisloas määratud kõrvaltingimuste tõhusust analüüsida. Neile küsimustele vastates on võimalik kindlaks teha, millist informatsiooni peavad kaevandamisload sisaldama ja milliste mõjude kontrollimisele ka loa kõrvaltingimused suunatud peavad olema.

¹ H. Veinla jt. Keskkonnaõigus. Tallinn: Juura 2016, lk 334–335.

² Vt RKHKo 3-3-1-67-14, p-d 26–27; RKHKo 3-3-1-8-15, p 18.

1.1.1. Kaevandamisloa õiguslik regulatsioon

1.1.1.1. Euroopa Liidu õigus

Kaevandamisloa sisulist menetlusprotsessi reguleerivad Eestis kehtivad seadused, praktikas on kaalukas roll aga ka riiklikel arengukavadel, mis samuti reguleerivad maavarade kaevandamist ning kasutamist. Spetsiifilist maavarade või kaevandamisega seonduvat regulatsiooni rahvusvahelises õiguses aga napib. Euroopa Liidu tasandil kehtivad antud valdkonnas kindlad üldpõhimõtted ning kehtestatud vaid üksikud kaevandamistegevust reguleerivad direktiivid.

Euroopa Liidu (EL) õigusest tuleneb vaid, et see, kuidas riik oma maavarasid kasutab, on iga riigi suveräänseks õiguseks.³ Sisuliselt EL õigus Eestis välja antud kaevandamislubadele ega nendes määratud kõrvaltingimustele mingeid nõudeid kehtestada ei saa. EL õigus kehtestab aga liikmesriigile eesmärgid, mida kaevandamisload oma korrektsuse tagamiseks täitma peavad. Kõnealused eesmärgid tulenevad EL õiguses sätestatud põhimõtetest, millega kaevandamisload ja nendes määratud kõrvaltingimused kooskõlas olema peavad.⁴

Euroopa Liidu toimimise lepingust (ELTL)⁵ tuleneb nii otsene kohustus kasutada kõiki asjakohaseid üld- või erimeetmeid EL õigusest tulenevate eesmärkide saavutamiseks kui ka kohustus hoiduda kõigist meetmetest, mis nende eesmärkide saavutamist ohustada võivad (art 4 lg 3 lause 2). Nende asjakohaste üld- ja erimeetmete tagamine on kaevandamislubades võimalik, kui need järgivad ELTL artiklis 191 seatud eesmäärke, milleks on:

- keskkonna säilitamine, kaitsmine ja selle kvaliteedi parandamine;
- inimese tervise kaitsmine;
- loodusressursside kaalutletud ja mõistlik kasutamine.

Kolmandat eesmärki silmas pidades on ilmselge, et kaevandamistegevus iseenesest keelatud ei ole, kuid seda tuleb viia läbi kaalutletult ja mõistlikult, võttes sealjuures arvesse ka teise eesmärgi täitmist ja tagades inimeste tervise kaitse. Keskkonna säilitamist, kaitsmist ja selle kvaliteedi parandamist on kaevandamislubade puhul võimalik tagada vaid teatud määral, sest ilmselgelt on kaevandamine tegevus, mis keskkonnale häiringuid põhjustab. Siinkohal ongi

³ P.Sands jt. Principles of International Environmental Law. Third edition. Cambridge: Cambridge University Press 2012, lk 190-191.

⁴ RK otsus nr 3-3-1-85-07, p 39.

⁵ Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon. – ET C 83/1.

oluline tagada kaevandamislubadega tasakaal lubatud tegevuse ja keskkonnakaitseliste eesmärkide vahel.

ELTL-st tuleneb ka kaevandamisloas määratud tingimuste korrektsuse nõue, kuna ELTL seab eesmärgiks tagada keskkonna kaitstuse kõrge tase (art 191 lg 2). Sellest tulenevalt on vajalik tagada, et kaevandamisloas määratletu alusel on loa saajal võimalik tekkivaid kahjusid ette näha ja nende kahjude ennetamiseks konkreetseid meetmeid rakendada.

Seega, kui me räägime kaevandamislubade väljaandmisest, peavad need eelkõige EL õiguse tasandil vastama ELTL-s sätestatud põhimõtetele ja eesmärkidele. Konkreetset menetluskorda või juhiseid kaevandamisloa väljaandmiseks aga EL õigus ei sätesta.

1.1.1.2. Riigisisene õigus

Kaevandamistegevus peab vastama õigusaktidest tulenevatele nõuetele. Siinjuures on oluline nii kaevandamisloa menetluse kui ka kaevandamisloa sisu vastavus õigusaktidele. See on vajalik selleks, et suunata arendajate keskkonda mõjutavat käitumist, tagada tegevuse lubatavatesse raamidesse jäämine ja vajadusel ka see, et rakendataks meetmeid, mis on vajalikud keskkonnahäiringute vähendamiseks.

Maavara kaevandamisluba on Eesti riigisisese õiguse kohaselt haldusakt⁶ haldusmenetluse seaduse (HMS) § 51 tähenduses. Kaevandamisloa menetlusprotsessi ja sisunõudeid reguleerivad lisaks veel:

- keskkonnaseadustiku üldosa seadus (KeÜS);
- maapõueseadus (MaaPS).

Oluline on ka siinkohal märkida, et kaevandamisluba ei ole tegevusluba majandustegevuse seaduse üldosa seaduse (MTSÜS) mõistes. Välistus on vajalik selleks, et kaevandamisluba ei vasta oma olemuselt MTSÜS-s toodud tegevusloa määratlusele. Kuivõrd mõnede omaduste poolest sarnaneb kaevandamisluba MTSÜS-s sätestatud tegevusloaga, on kaevandamislube vajalik reguleerida siiski eraldiseisvatena, sest need on oma olemuselt laiahaardelisemad kui ainult majandustegevust käsitlevad load. Lisaks on kaevandamislubade puhul eraldi mõõtmena juures tasakaalu saavutamise vajadus keskkonda mõjutava tegevuse ja selle möödapääsmatuse

⁶ Konkreetset on tegemist haldusorgani loaga kaevandamistegevust läbi viia. Koos kaevandamiseks loa andmisega seab kaevandamisluba ka kohustuse kindlaid keskkonnakaitselisi eesmarke täita.

olulisuse vahel. Seetõttu on kindlasti vaja neid lube eristada ning menetleda kaevandamislube keskkonnaseadustiku üldosa seaduse ja selle alusel sätestatud eriosaseaduste alusel.⁷

HMS tagab kaevandamisloale üldise menetlemise korra, mis on korrektse loa ja selle tunnustamise vältimatuks eeltingimuseks. Samuti tulenevad HMS-st mitmed põhimõtted, mida kaevandamisloa andmisel järgima peab. Nendeks põhimõteteks on näiteks proportsionaalsus, kaalutlusõigus, uurimispõhimõte jne. Kõik need põhimõtted aitavad kaasa korrektse kaevandamisloa väljaandmisele, sest võimaldavad tagada haldusakti õiglase menetlemise korra. Seega on HMS peamine roll anda kaevandamisloale raamistik ja juhised, et tagada selle korrektsus.

KeÜS § 41 lg 1 p 4 alusel on võimalik järeldada, et kaevandamisluba on keskkonnaluba, millele ka KeÜS-s sätestatu kohaldub. Kuna keskkonnale mõju avaldava kaevandamisloa alusel teostatav tegevus ja sellega kaasnevaid keskkonnahäiringuid tuleb vähendada, peab tulenevalt KeÜS §-st 1 kaevandamisluba olema ka kooskõlas keskkonnakaitseliste eesmärkidega, milleks on:

- tagada keskkonnahäiringute vähendamine võimalikult suures ulatuses, et kaitsta eelkõige keskkonda, inimese tervist ja heaolu;
- edendada säästvat arengut, et kindlustada tervise- ja heaoluvajadustele vastav keskkond praegusele ja ka tulevasele põlvkonnale;
- tagada loodusliku mitmekesisuse säilimine ja kaitse;
- tagada keskkonna hea seisund;
- tagada keskkonnale kahju tekitamise vältimine ja võimalusel kahju heastamine.

Seega seab ka riigisisene õigus veel omakorda eesmärgid, mis aitavad üldisemaid ELTL-st tulenevaid põhimõtteid järgida.

Täpsemad nõuded kaevandamisloale tulenevad juba konkreetsetl MaaPS-st, mis reguleerib maapõuega seotud valdkonda tervikuna. Alates 1. jaanuarist 2017 kehtib uus MaaPS, mis erinevalt varasemast sisaldab endas nüüdseks kehtetu kaevandamisseaduse sätteid. Kõnealuse seaduse alusel on seega võimalik teha kindlaks, millistes piirkondades üldse erinevaid maavarasid kaevandada võib ja millised on konkreetsed nõuded kaevandamisloa menetlemiseks. MaaPS alusel on kehtestatud ka üldgeoloogilise uurimistöö loa, geoloogilise

⁷ Majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse eelnõu. Seletuskiri (806). 23.08.2010. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/download/e2ca0bfe-01fb-5e50-4f5c-4fa28efe7e40>

uuringu loa ja maavara kaevandamise loa määrus, mis reguleerib täpsustatud nõudeid maavara kaevandamisloa taotluse esitamiseks. Seega tulenevad konkreetsed juhised ja nõuded kaevandamisloa menetlusprotsessile just MaaPS-st.

Kaevandamistegevus peab vastama eelkõige KeÜS-st ja MaaPS-st tulenevatele nõuetele. Siinjuures on oluline nii kaevandamisloa menetluse kui ka kaevandamisloa sisu vastavus nendes õigusaktides määratud tingimustele. See on vajalik selleks, et suunata arendajate keskkonda mõjutavat käitumist, tagada tegevuse lubatavatesse raamidesse jäämine ja vajadusel ka see, et rakendataks meetmeid, mis on vajalikud keskkonnahäiringute vähendamiseks.

1.1.1.3. Vastavus arengukavadele

Eesti praktikas on kaevandamislubade andmisel kaalukas roll ka riiklikel arengukavadel, mida on käesoleval hetkel kaks:

- Põlevkivi arengukava;⁸
- Ehitusmaavarade kasutamise riiklik arengukava.⁹

Mõlema arengukava näol on tegemist strateegiliste dokumentidega, milles määratakse ära maavarade kasutamise arengu strateegilised eesmärgid ning kirjeldatakse nende saavutamiseks vajalikku tegevuskava ja meetmeid. Eesmärgiks seavad mõlemad arengukavad eelkõige maavarade keskkonnasäästliku ja majanduslikult efektiivse kasutamise. Keskkonnasäästlikkus tähendab nimetatud arengukavade mõttes eelkõige sellist kaevandamist, mis säästab vett, maastikku ja õhku ning maapõueressursi efektiivset kasutamist minimaalsete kadude ja jääkidega. Samuti on nimetatud dokumentides kaardistatud kõik Eestis leiduvad maavarad, et oleks võimalik ressursi ammutamist suunata ja kontrollida.

Nimetatud arengukavad on Eesti maavarade kaevandamise ja kasutamise süsteemsed analüüsid, mis arvestavad seejuures ka looduslikke, majanduslikke ja sotsiaalseid mõjusid. Arengukavadega on tagatud riigi informeeritus sellest, milliseid maavarasid Eestis leidub ja kus need paiknevad. Seega on oluline kaevandamislubade väljaandmisel arengukavas analüüsitud infoga arvestada ja sellest tulenevalt kaevandamistegevust kindlate lubade andmisel suunata.

⁸ Põlevkivi arengukava 2016–2030. – Arvutivõrgus:
https://www.riigiteataja.ee/aktiis/3180/3201/6002/RKo_16032016_Lisa.pdf#

⁹ Ehitusmaavarade kasutamise riiklik arengukava 2011–2020. – Arvutivõrgus:
http://www.envir.ee/sites/default/files/ehitusmaavarade_kasutamise_riiklik_arengukava_2011-2020.pdf

1.1.1. Kaevandamisloa ülesanded

Kõiki kaevandamislubasid, olenemata sellest, millist maavara kaevandatakse, võib oma olemuselt pidada siiski ennekõike riikliku reguleerimise ja järelevalve instrumendiks, mille eesmärgiks on olnud ennekõike keskkonna jaoks ohtlike tegevuste ennetav kontrollimine. Ohtude ennetamine on jäänud loakohustuse peamiseks funktsiooniks tänapäevalgi, kuid lisandunud on mitmeid muid aspekte, mida kaevandamisloa eesmärkide saavutamiseks täita tuleb. Seetõttu on vajalik, et kaevandamisload võimaldaksid veel lisaks:

- koguda piisavalt informatsiooni kaevandustegevuse kohta;
- tagada loa stabiliseerivat toimet;
- lahendada kõik võimalikud huvikonfliktid arendaja ning tegevusest mõjutatud isikute või huvigruppide vahel;
- jaotada ressursse ja reguleerida turgu.

Seega on kaevandamislubadel lisaks keskkonnoahtude ennetamisele kohustus täita ka muid ülesandeid. Järgnevalt selgitab magistritöö autor nende ülesannetega kaasnevate kohustuse olemust täpsemalt, tuues välja erinevate ülesannete täitmisel esinevad probleemkohad.

1.1.1.1. Kaevandamisloa informatsiooni kogumise funktsioon

Kaevandamisloa taotlemine, kooskõlastamine ja nõusolekute saamine on vajalik selleks, et riik omaks ülevaadet potentsiaalselt ohtlikest tegevustest. Kogu menetlusprotsessi jooksul on riigiasutustel saadava info põhjal võimalik kaevandamistegevuse üle järelevalvet teostada. Piisava informatsiooni kogumist võib pidada sanktsioonide rakendamise eelduste loomiseks. Informatsiooni täius võimaldab haldusorganil teha kaalutletud otsust kaevandamisloa väljastamise kohta ja hilisemalt ka kontrolli läbi viia. Seetõttu on loa taotlejal kohustus anda luba väljastavale haldusorganile kogu informatsioon, mis on vajalik selleks, et otsustada nii loa andmine kui ka selle kõrvaltingimuste määramine. Kaevandamisloa taotluse vormi- ja sisunõuded on KeÜS-st ja selle alusel antud maavara kaevandamise loa määrust tulenevalt väga põhjalikud, kuna kaevandamisloa taotlus peab hõlmama endas suurt kogust kaevandamistegevusega seonduvat infot. Sageli on isegi kaevandamisloa taotlemisel vajalik spetsiifilistele küsimustele vastamiseks või lahenduste väljapakkumiseks eksperdi abi, kes

omab antud valdkonna kohta spetsiifilisi ja tehnilisi teadmisi. Nende teadmiste alusel on võimalik esitada nõuetele vastav taotlus ja vajalik lisainformatsioon.¹⁰

Koos informatsiooni kogumisega on tähtsal kohal ka üldsuse teavitamine ja seda eriti kaevandamistegevuse lubamisel, kus võimalikeks mõjutatud osapoolteks on ka kolmandad isikud. Avatud menetlus kaevandamislubade andmisel on vajalik selleks, et võimalikult suurel hulgal huvitatud isikutel oleks võimalus esitada välja antava kaevandamisloa kohta oma ettepanekuid, vastuväiteid ja märkusi. Eriti oluline on vastava nõude täitmine olulise keskkonnamõjuga¹¹ otsuste tegemisel, sest üldsuse kaasamine on üks Århusi konventsiooni nõudeid.¹² Samuti tuleneb see nõue mitmetest EL direktiividest.¹³ Avatud menetlus on vajalik just otsuse korrektsuse ja läbipaistvuse tagamiseks ning ühtlasi tagab see otsuse üldise aktsepteeritavuse.¹⁴

Kaevandamistegevuse kohta informatsiooni kogumine on seega loakohustuse kõrvalfunktsiooniks, sest andmete kogumine ei saa loa välja andmist iseseisvalt õigustada.¹⁵ Küll aga saab selle kogutud info põhjal teha kindlaks, kas kaevandamisloa andmine võiks olla põhjendatud või mitte.

1.1.1.2. Kaevandamisloa stabiliseeriv toime

Kaevandamislubadel on samuti oluline stabiliseeriv toime, mis väljendub selles, et kaevandamisloa saaja võib loa alusel eeldada, et avalik võim on tema poolt soovitatavat tegevust kaevandamisloas sätestatud ulatuses ja tingimustel aktsepteerinud vähemalt mingiks kindlaks ajaperioodiks. Kaevandamislubasid antakse välja MaaPS § 60 lg 1 alusel kuni 30 aastaks. Liiva, kruusa, järvelubja, järvemuda ja meremuda kaevandamise luba antakse MaaPS § 60 lg 2 alusel

¹⁰ H. Veinla jt. Keskkonnaõigus. Tallinn: Juura 2016, lk 170.

¹¹ K. Vaarmari. KeÜSK §28/2.1.1.–2.1.2. Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kommentaarid. SA Keskkonnaõiguse Keskus 2015. – „Otsustamisel, kas mingil tegevusel on oluline keskkonnamõju või mitte, on aluseks ennekõike keskkonnamõju hindamise regulatsioon. KeHJS kohaselt tuleb olulise keskkonnamõjuga tegevuste ja kavade menetluses läbi viia KMH või KSH. Sellistes menetlustes peavad KeÜS §-st 28 tulenevad nõuded olema eranditult täidetud. Tegevusel võib mõnel juhul olla oluline keskkonnamõju ka siis, kui haldusorgan on jätnud ekslikult keskkonnamõju hindamise algatamata.“

¹² Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnaasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon, art 6. – RT II 2001, 18, 89.

¹³ Nt. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2010/75/EL, 24. november 2010, tööstusheidete kohta (saastuse kompleksne vältimine ja kontroll), art 24. – ELT L 334.

¹⁴ H. Veinla jt. Keskkonnaõigus. Tallinn: Juura 2016, lk 170.

¹⁵ A.Kalbus, Avalik huvi ettevõtlusvabaduse piiramise alusena. – Juridica 2003/6, lk 373, 378.

kuni 15 aastaks. Luba peab suutma tagada preventiivse funktsiooni täitmise kogu loa kehtivuse ajaperioodil.

Iga kaevandamisloa stabiliseeriv toime sõltub sellest, milline on konkreetne juhtum. Vahel võib ka koheselt väita, et kardetud keskkonnoaht kindlasti või suure tõenäosusega ei realiseeru. Sel juhul tuleb tegevusluba üldjuhul välja anda ning hilisem järelevalve vajadus võib oluliselt väheneda. Kui aga isegi pärast põhjalikke uuringuid ei ole võimalik tagada tegevuse ohutust, võib seadus niisuguses olukorras kas loa andmise välistada või näha esialgu ette tegevuse lubamise, mööndes kahjulike tagajärgede tekkimise võimalust teatud ulatuses. Vastavatel juhtudel on vajalik eriti kõrgel tasemel jälgida, et keskkonnoaht tulevikus ei realiseeruks. Loa andmine suurendab aga adressaadi kindlustunnet, et tegevus on lubatav ja see tagab stabiilsuse loa taotleja ja järelevalveorgani õigussuhtes. Oluline on meeles pidada ka seda, et loa andmisel nõustub riik kontrollitava tegevusega kogu loa kehtivuse ajaks, olgu see siis lühike või pikk periood.

Kaevandamislubade menetlemise näol on üldjuhul tegemist loamenetlusega, kus loa taotleja on huvitatud kindlusest pärast loa saamist, sest tegevuse piirid ja ulatus on sõltuvad loas kirja pandud tingimustest. Mida keerukam on huvide konflikt ja mida rohkem on selles osalisi, seda tähtsam on tagada loa saajale kindlus, et tema tegevus on kooskõlas nii avalike kui ka erahuvidega. Stabiilsus ja kindlus mõjub hästi nii ettevõtjale kui ka riigi majandusele.¹⁶ Tänapäeva ühiskonnas, kus toimub järjest kiirem tehnoloogia areng, on vajalik kaevandamislubade stabiilsuse kitsendamine, sest alati pole võimalik täie täpsusega prognoosida, millised on uue tehnoloogiaga kaasnevad mõjutused. Ohtude ilmnemisel on vajalik tegevus keelata või vähemalt peatada kuni ohu kõrvaldamiseni. Samuti on ka antud küsimuses asjakohane pöörata tähelepanu sellele, et kui varasemalt on olnud lubatud kasutada vahendeid, mis olid küll kahjulikud keskkonnale, kuid tol hetkel vältimatud, siis kas praeguseks hetkeks on välja töötatud uusi tehnoloogiaid, mis võimaldavad vähem kahjulike kõrvaldamõjudega tulemuste saavutamist. Siinkohal on aga küsimus ka selles, kas sellist uue tehnoloogia kasutamist nõuda on õiglane, sest uuele tehnoloogiale üleminek on sageli kulukas. Stabiliseeriva toime piirid on otseselt sõltuvad loa siduvuse ulatusest ja on suunatud hilisemate sanktsioonide vältimisele.

Kaevandamisloast tekkida võiva õiguspärase ootuse kõrval ei tohi aga kõrvale jätta ka loaga tagatud subjektiivseid õigusi.¹⁷ Kaevandamisluba loob oma sisust tulenevalt kaevandajale

¹⁶ T. Tridimas. The General Principles of EC Law. Oxford: Oxford University Press 1999, lk 163.

¹⁷ RKHK 3-3-1-23-06, p 16.

subjektiivse õiguse kaevandamistegevust teostada. Sellega annab avalik võim ka lubaduse mitte sellesse õigusesse sekkuda. Vastupidisel juhul kaotaks kaevandamisluba enda sisulise mõtte. Loast tulenev õiguspärane ootus ja loaga tagatud õigus on loamenetluse stabiliseeriva funktsiooni ja põhiseadusliku püsivuse tagamise alustalaks.

1.1.1.3. Kaevandamisloa huvikonflikti lahendamise funktsioon

Kuigi loakohustuse eesmärk on võimalikke kahjusid ennetada, siis kaevandamislubade puhul on tõenäoline, et loa saaja tegevus hakkab mõjutama teatud määral nii avalikke kui ka kolmandate isikute huve. Siinkohal on ka asjakohane teadvustada, et paljusid keskkonda mõjutavaid tegevusi ei ole võimalik ellu viia nii, et ükski pool ei kannataks. Täielik keskkonnamõjude puudumine kujutaks endast enamikest tänapäeva ühiskonnas laialt levinud hüvedest loobumist, mis tooks endaga kaasa tsivilisatsiooni taandarengu. Seetõttu ongi kaevandamislubadel lahkarvamuste lahendamise ja tasakaalustamise funktsioon.¹⁸ Selle teostamiseks on luba väljastav haldusorgan loa andmisel seaduses sätestatud ulatuses määranud loas kavandatavat tegevust piiravad kõrvaltingimused, et oleks võimalik leevendada kolmandatele isikutele avalduvaid mõjusid, kehtestanud tegevusele piiranguid või kohustanud loa saajat rakendama ohutusmeetmeid.¹⁹

Kaevandamisloaga langetatakse otsus, kas tegevust lubada või mitte ning seatakse samal ajal ka tegevusele täpsed õiguslikud piirid ja üritatakse leida üksikjuhtumitele kompromisslahendusi.²⁰ Tegevuse keelamise ja lubamise juures on ka oluline pidada silmas võimalusi leida n-ö mustvalgete valikute kõrvale ka poolikult rahuldavaid lahendusi ning seetõttu on kaalutusõiguse alusel võimalik haldusorganil kehtestada nii kvantitatiivseid kui ka kvalitatiivseid piiranguid. See on võimalik nii põhiregulatsioonis kui ka kõrvaltingimustes. Üldnormidega ei ole alati võimalik konkreetse situatsiooni jaoks kompromisse saavutada ning seetõttu on antud kontekstis eriti oluline haldusorgani kaalutusõigus, mis tuleb teostada kõiki huvisid arvesse võttes. Piisavalt paindliku otsustusvõime puudumine üksikjuhtumi tegevuse lubatavuse üle otsustamisel võib olla koguni põhiseadusevastane.²¹

Antud funktsiooni juures on taaskord oluline kaevandamislubade avalikustamise nõue, mis aitab huvikonflikte esmalt tuvastada ja seejärel üritab neile leida kõiki osapooli piisavalt

¹⁸ H. Veinla jt (toim.). Keskkonnaõigus. Tallinn: Juura 2016, lk 167.

¹⁹ RKHKo 3-3-1-67-14, p-d 26–27.

²⁰ RKHK 3-3-1-42-03.

²¹ I. Pilving. Haldusakti siduvus. Uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel. Doktoritöö. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus 2006, lk 28.

rahuldava lahenduse. Siinkohal on ka oluline arvesse võtta kõiki kaevandamisloa andmiseks vajalikke olulisi asjaolusid. Loamenetluses esitatud seisukohtade alusel on võimalik haldusorganil otsustada, kas ja milliste kõrvaltingimustega kaevandamisluba väljastada. Samuti tuleb haldusorgani küllaltki avara kaalutusõiguse tõttu neid otsuseid põhjalikult motiveerida.

1.1.1.4. Kaevandamisloa ressursi jaotamise funktsioon

Kaevandamislubade levinumateks huvikonflikti poolteks on kaevandustegevuse arendaja ja kolmandad osapooled ehk huvitatud isikud. Nende kõrval ei ole aga vähemolulised huvikonfliktid, mis on põhjustatud mitme isiku konkureerimisest piiratud loodusressursi kaevandamisele.

Konflikti olemus seisneb selles, kes soovitud loodusvara kaevandada saab ja kes sellest võimalusest ilma jääb. Selle konflikti reguleerimiseks on kaevandamislubadel ka ülesanne piiratud varusid jaotada. Piiratud ressursside jaotamine peab toimuma tootmisvajaduste või teatavate isikute või gruppide vahel ja seda põhimõttel, et varud suunatakse niisugustesse kohtadesse, kus neid saab kõige tõhusamalt või tulusamalt kasutada.²²

Ressursse jaotatakse kaevandamislubades loomuliku piirmäära alusel.²³ Eelkõige on see seotud majanduslike põhjendustega, mis tingivad vajaduse reguleerida ressursside jaotamist. Heaolumajanduse teooria kohaselt on turg parim ja efektiivseim ressursside paigutaja majanduses. Selle eelduseks on täiusliku konkurentsiturust²⁴ olemasolu, mis võimaldab optimaalse ressursside jaotuse. Tänapäeva ühiskonnas on aga täiusliku konkurentsituru realiseerumine mõjutatud:

- informatsiooni asümmeetriast;²⁵
- konkurentsitõrgetest;²⁶

²² U. Mereste. Majandusleksikon A-M. Tallinn: Eesti Entsüklopeediakirjastus 2003, lk 39. – Allokatsioon.

²³ D. Eerma. Valitsuse poliitika erinõuetega tegevusalade tegevuslubade väljastamisel. RiTo 5 2002, lk 156, 160 jj.

²⁴ A. Purju, A. Tammeraid. Avaliku sektori ökonomika. Tallinn: Eesti Haldusjuhtimise Instituut 1998. – „Täiuslik konkurentsiturust esineb siis kui on täidetud järgmised reeglid: vaba sisenemine turule, vaba väljumine turult, vabad hinnad, homogeenne kaup, täielik informatsioon, sortimendi ja koguse vaba kujundus. Tegelikult ei vasta turud enamasti kõigile neile tingimustele ning ei pruugi seetõttu tagada efektiivseimat tulemust, sest turu tegevuse kõik tagajärjed ei pruugi olla aktsepteeritavad ning küllalt sageli on turu toimimise lähte-eeldused sellised, mis takistavad turu toimet. Seda olukorda nimetatakse turutõrkeks.“

²⁵ J.E. Stiglitz. Ühiskondliku sektori ökonomika. Külim 1995, lk 71–79. – Olukord, kus tarbijate käsutuses olev informatsioon on puudulik ning sellel on süstemaatiline põhjus, mis takistab turuosalistel vabalt tegutseda.

²⁶ J.E. Stiglitz. Ühiskondliku sektori ökonomika. Külim 1995, lk 71–79. – Olukord, kus turule on raske siseneda.

- välismõjudest;²⁷
- puudulikkust turust;²⁸
- avalikest kaupadest.²⁹

Need tegurid ei võimalda täiusliku konkurentsituuri tekkimist.

Eelpool kirjeldatud olukordade realiseerumisel on vajalik turgu reguleerida. Turu reguleerimine peab soodustama efektiivsuse kasvu ja võimaldama kasu eeskätt ühiskonnale. Seetõttu on vajalik kaevandamislubade menetluse käigus teostada tasuvusanalüüs, milles hinnatakse kaevandamisega saadavat kasu ja ka sellega kaasnevaid kahjusid. Ideaalne tasuvusanalüüsi tulemus peaks näitama võimalikult suurt kasu ja minimaalset kahju. Siinkohal tuleb aga ka silmas pidada, et näiteks ebasoodsamas seisundis olevate loodusvarade kui piiratud ressursside hindamisel tuleks anda neile jätkusuutlikkuse tagamiseks suurem kaal või teha muid erisusi.

Kaevandamisload avaldavad mõju paljudele ühiskonnarühmadele, mistõttu on enne nende andmist vajalik teostada mõjude analüüs ja panna paika selged eesmärgid, mida nende lubade andmisega soovitakse saavutada. Üheks oluliseks eesmärgiks on ka majandusliku efektiivsuse maksimeerimine.³⁰

Seega on kaevandamisloa ressursi jagamise eesmärk ennekõike huvikonflikte juba ennetavalt vältida, et oleks võimalik kaevandamisvarusid kõige tõhusamalt kasutada.

²⁷ J.E. Stiglitz. Ühiskondliku sektori ökonoomika. Tallinn: Külim 1995, lk 71–79. – Olukord, kus ühe isiku või ettevõtja tegevus mõjutab teisi negatiivselt (keskkonnasaaste) või positiivselt (heakord), ilma et negatiivse mõju tekitaja kulusid kannaks või positiivse mõju tekitaja kasu saaks. Välismõjude esinemisel võib turu loodav ressursside jaotus osutuda ebaefektiivseks. Kuna üksikisikud ei kanna nende tekitatavate negatiivsete välismõjude täit kulu, tegelevad nad nendega liiga palju (nt saastavad liialt kergekäeliselt), ja vastupidi, üksikisikud ei kasuta positiivseid välismõjusid tekitavate tegevuste kasulikkust täies ulatuses ära ning seetõttu tegelevad nad nendega liiga vähe.

²⁸ J.E. Stiglitz. Ühiskondliku sektori ökonoomika. Tallinn: Külim 1995, lk 71–79. – Olukord, kui eraturud ei suuda pakkuda kaupa või teenust, kuigi selle pakkumise kulu on väiksem kui tarbijad on nõus maksma, esineb turutõrge, mida nimetatakse turgude puudulikkuseks (nt erakindlustusseltsid ei kindlusta üksikisikuid paljude tähtsate riskide vastu).

²⁹ J.E. Stiglitz. Ühiskondliku sektori ökonoomika. Tallinn: Külim 1995, lk 71–79. – Olukord, kus on teatud kaupu, mida turg kas üldse ei tooda või toodab ebapiisavas koguses (nt riigikaitse, avalikult kasutatavad teed, tervishoiu-, sotsiaal- ja päästeteenused vms).

³⁰ K. Paas-Mohando, M-K. Sild. Konkurents versus regulatsioon – apteekide asutamispriirangu näitel. RiTo 27 2013. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=16399&op=archive2>

1.2. Kaevandamisloas määratud kõrvaltingimused

Kaevandamisloa andmisel ei piisa selle eesmärkide ja ülesannete täitmiseks vaid kaevandamisõiguse andmisest. Kaevandamisloas määratakse tihtipeale ka kõrvaltingimused, mis kaevandamistegevuse arendajal võimaldavad oma tegevust ja ressursse suunata ning selle kaudu tagada ka välja antud kaevandamisloa keskkonnakaitselisi eesmärke. Seega on kõrvaltingimused olulised kaevandamistegevuse ja sellest tulenevate mõjude suunajad.

Käesolev alapeatükk sisustabki seega kaevandamisloas määratud kõrvaltingimuste mõiste ja selle, millised on nende ülesanded kaevandamisloa eesmärkide täitmisele kaasa aitamisel.

1.2.1. Kaevandamisloas määratud kõrvaltingimuste õiguslik regulatsioon

Kaevandamisloas määratud kõrvaltingimuste õiguslik regulatsioon piirdub vaid riigisiseste seadustega, millest tulenevad konkreetsed juhised kõrvaltingimuste määramiseks. Kaevandamislubades kõrvaltingimuste määramise võimalus tuleneb HMS § 53 lg-st 1, mille kohaselt on kõrvaltingimuseks tulevikus aset leida võivast sündmusest lähtuvalt haldusakti põhiregulatsiooniga seotud lisakohustus või lisatingimus põhiregulatsioonist tuleneva õiguse tekkimiseks. Kohustus kõrvaltingimusi määrata on seega vaid siis, kui selleks esineb vajadus. Kõigis kaevandamislubades kõrvaltingimusi määrama ei pea. Kui aga vajadus kõrvaltingimusi kehtestada on, siis õiguse selleks annab HMS § 53 lg 2, mille kohaselt võib kõrvaltingimuse haldusaktile kehtestada:

- seaduses või määruses sätestatud juhul;
- juhul kui kõrvaltingimusetu tuleks haldusakt jätta andmata;
- juhul kui haldusakti andmine tuleb otsustada halduse kaalutusõiguse alusel.

Kõik eelnevad tingimused on asjakohased kaevandamisloa andmise puhul, sest kaevandamisloa näol on tegemist kaalutusõiguse alusel antava haldusaktiga, mis peab vastama seaduses sätestatule ning suurel osal juhtudest on just kõrvaltingimused need, mis võimaldavad kaevandamistegevust läbi viia, sest ilma nendeta ei võimaldaks kaevandamistegevus kaevandamisloa andmise (keskkonnakaitselisi) eesmärke tagada. Kaevandamisloa andmisel võetakse seega arvesse kaevandamise keskkonnamõjusid, kaalutakse tegevust toetavaid ja selle vastu kõnelevaid huve ning loa andmisel kehtestatakse kaevandamise tingimused ja keskkonnakaitselised meetmed maapõue kaitse ja maavaravarude ratsionaalse kasutamise

tagamiseks ning inimese tervisele, varale ja keskkonnale tuleneva kahjuliku mõju vähendamiseks.³¹

Kaevandamisloa kõrvaltingimuste määramise nõuded tulenevad KeÜS §53 lg 1 p-dest 6–9 ja 11, mille kohaselt tuleb kaevandamisloas märkida seaduses sätestatud juhul:

- nõuded loodusvara otstarbeka kasutamise tagamiseks;
- nõuded kaevandamisloaga lubatud tegevusest tuleneva keskkonnanahäiringu vähendamiseks;
- tegevuse juures rakendatavad ohutusmeetmed;
- õnnetuse tagajärgede leevendamise meetmed;
- tegevuse alustamisel ja lõpetamisel rakendatavad tervise- ja keskkonnakaitsemeetmed;
- keskkonnaseirenõuded;
- muud keskkonnaloa kavandatud kõrvaltingimused.

Vastavate üldiste sätete täienduseks on kehtiva MaaPS § 56 lg 1 p-st 9 tulenevalt kohustus märkida kaevandamisloale meetmed, mida rakendatakse maapõue kaitse ja maavara ratsionaalse kasutamise tagamiseks ning kaevandamisest inimese tervisele, varale ja keskkonnale tuleneva keskkonnanahäiringu vähendamiseks.³²

Seega on riigisisese seadusandluse alusel võimalik kindlaks teha, milliste tegevuste ja võimalike ohtude vältimiseks tuleb kaevandamisloas kõrvaltingimusi määrata.

1.2.2. Kaevandamisloas määratud kõrvaltingimuste funktsioon kaevandamisloa ülesannete täitmisel

Kuivõrd on teada, milliste tegevuste ja ohtude vältimiseks kaevandamisloas kõrvaltingimusi määrata tuleb, on siinkohal oluline ka see, milline funktsioon on kaevandamislubades kõrvaltingimuste määramisel.

Ühelt poolt aitavad kaevandamisloa kõrvaltingimused kaasa kaevandamisloa üldiste keskkonnakaitselike eesmärkide tagamisele, kuid teiselt poolt on neil tingimustel aga palju praktilisem ülesanne – kaevandamisloa kõrvaltingimused aitavad kaevandamistegevuse

³¹ RKHKo 3-3-1-67-14, p-d 26–27; RKHKo 3-3-1-8-15, p 18.

³² Enne 1.01.2017. a. kehtinud MaaPS § 35 lg 2 p 8 sätestas sisuliselt samatähendusliku nõude, et kaevandamisluba peab sisaldama nõuded, mis seatakse maapõue kaitse ja maavaravarude ratsionaalse kasutamise tagamiseks ning inimese tervisele, varale ja keskkonnale kaevandamisest tuleneva kahjuliku mõju vähendamiseks.

arendajal oma tegevust reaalselt suunata ja juhtida. Kõrvaltingimuste alusel on tal võimalik kindlaks teha, millised on konkreetsete kulutused ja võimalikud tegevused, mida ta ette võtma peab.

1.2.2.1. Täpse teadmise tagamise funktsioon

Kaevandamisloa kõrvaltingimuste määramisel on esmatähtis tagada kaevandamisloa saajale teadmine, mida ta konkreetsete kaevandamistegevuse elluviimiseks ette võtma peab. Kuna tegemist on keskkonda mõjutava tegevusega, peab info tagamine olema kõrgetasemeline ning võimaldama kaevandamisloa saajal efektiivselt oma tegevust planeerida ja enda tegevusest tulenevaid mõjusid ennetada. Täpne teadmine on kaevandamisloa saajale garantiiks, et tema poolt teostatav kaevandamistegevus on kooskõlas nii kaevandamistegevust reguleerivate õigusaktide, nendest tulenevate eesmärkide kui ka maavarade kaevandamist suunavate arengukavadega.

Vähem oluliseks pole ka täpse teadmise tagamisel see, et kaevandamisloa saaja peab ette nägema seda, millised võivad olla kaevandamistegevusega kaasnevad kulud ja võimalikud kõrvalkulud. Kui kaevandamisloa saajal puudub täpne teadmine, kuidas ta peab kaevandamisloast tulenevaid kohustusi täitma või milliseid tegevusi teostama, ei saa ta ka nende kuludega arvestada. Seega selleks, et vältida olukorda, kus kaevandamisloa saaja ei ole võimeline kaevandamisloast tulenevaid kohustusi täitma rahaliste vahendite puudulikkuse tõttu, on vajalik, et tal oleks võimalikult täpne teadmine ja võimalus oma kulusid ette näha.

Kaevandamistegevuse arendajale peavad seega olema teada lisaks tema õigustele (mis tulenevad kaevandamisloa põhitingimustest) ka kohustused, mida tal on võimalik teada just selliste kaevandamisloas määratud kõrvaltingimuste alusel, mis talle täpse teadmise võimaldavad.

1.2.2.2. Keskkonnakaitse tagamise funktsioon

Kaevandamisloas määratud kõrvaltingimused, mis kaevandamisloa saajale kohustusi panevad, peavad lisaks nendes sisalduvale teabele selle kohta, kuidas on kaevandamisloa saajal võimalik oma tegevust teostada, tagama ka selle, et kaevandamistegevus oleks kooskõlas kaevandamisloa keskkonnakaitsete eesmärkidega.

Kaevandamisloas määratud kõrvaltingimused peavad tagama võimalikult suurel määral selle, et kaevandamisluba ei tekitaks kaevandamispiirkonnale ja selle ümber asuvale elukeskkonnale mõjutusi, mida on võimalik vältida. Seega on äärmiselt oluline, et kaevandamisloas määratud kõrvaltingimused võimaldaksid ka keskkonda kaitsta ja oleksid täpsed selles osas, kuidas on võimalik tagada seda, et kaevandamistegevus keskkonnale üleliia häiringuid ei põhjustaks. Täielik keskkonnahäiringute vältimine on ilmselgelt võimatu. Oluline on siinkohal tasakaalu saavutamine kaevandamistegevuse ja keskkonnakaitsete eesmärkide vahel, mida kaevandamisloas määratavad kõrvaltingimused tagada saavad.

Seega on kaevandamisloas määratud kõrvaltingimused vajalikud ka tasakaalu saavutamiseks kaevandamistegevuse ja keskkonnakaitsete eesmärkide vahel ning on oluline, et nad seda tasakaalu tagaksid.

1.3. Vahekokkuvõte

Kaevandamisluba on haldusakt, mis peab andma selle saajale õigused ning täpsed juhised ja nõuded, mille alusel kaevandamisloa saaja oma tegevust teostama peab. Kaevandamisloa alusel läbi viidavaks tegevuseks annavad täpsed juhised ja nõuded kaevandamisloas määratud kõrvaltingimused, mille alusel on võimalik kaevandamisloa keskkonnakaitsete eesmärke täita.

Kaevandamisloa andmisel tuleb tähelepanu pöörata kahele aspektile:

- kaevandamisluba peab tagama keskkonnakaitsete eesmärkide täitmise;
- kaevandamisluba peab täitma riiklikku regulatsiooni ja järelevalvet võimaldavaid ülesandeid.

Keskkonnakaitsete eesmärkide täitmiseks peab kaevandamisluba tagama selle, et keskkonnahäiringud oleksid vähendatud võimalikult suures ulatuses. See võimaldab kaitsta eelkõige keskkonda, inimese tervist ja heaolu. Kaevandamisluba peab lisaks võimaldama edendada säästvat arengut, et kindlustada tervise- ja heaoluvajadustele vastav keskkond

praegusele ja ka tulevasele põlvkonnale. Kaevandamisloaga tuleb lisaks tagada loodusliku mitmekesisuse säilimine ja kaitse, hea keskkonnaseisund ja keskkonnale kahju tekitamise vältimine ja võimalusel kahju heastamine.

Muudest ülesannetest, mis võimaldavad tagada kaevandamisloa majanduslike ja sotsiaalsete eesmärkide saavutamise, peavad kaevandamisload võimaldama koguda piisavat informatsiooni kaevandustegevuse kohta, tagama loa stabiliseeriva toime, lahendama kõik võimalikud huvikonfliktid arendaja ning tegevusest mõjutatud isikute või huvigruppide vahel ning jaotama ressursse ja reguleerima turgu.

Kaevandamisloas määratud kõrvaltingimused saavad aidata loa eesmärke täita vaid juhul, kui need annavad kaevandamisloa saajale täpse teadmise, mida ta konkreetselt kaevandamistegevuse elluviimiseks ette võtma peab.

2. PEATÜKK: Õigusselguse tagamine

2.1. Õigusselguse põhimõtte õiguses

Käesoleva peatüki koostamisel lähtub magistritöö autor eelkõige eeldusest, et õigusselguse põhimõttest lähtumine kaevandamisloa kõrvaltingimuste määramisel võimaldab tagada kaevandamisloa korrektsuse. Mida õigusselgemad on kaevandamisloas määratud kõrvaltingimused, seda efektiivsemalt saab kaevandamistegevuse arendaja oma tegevust suunata ja kaevandamisloa keskkonnakaitselisi eesmärgi täita.

Õigusselguse mõistet on sisustatud ja selgitatud kui põhimõtet, millest peab lähtuma õigustloovate aktide koostamisel. Käesoleva peatüki eesmärgiks on vaadelda õigusselguse põhimõtte kohaldamist kaevandamislubade kõrvaltingimustele. Selleks, et välja selgitada, mida õigusselguse tagamine kaevandamisloa kõrvaltingimustele tähendab ning kuidas see praktikas tagatud peab olema, on analüüsitud õigusselguse mõistet ja selle tähendust haldusakti kõrvaltingimustele, tuginedes:

- Euroopa Liidu õigusele;
- riigisisesele õigusele;
- kohtupraktikale;
- heale õigusloome tavale ja haldustavale.

Käesoleva peatüki analüüsi tulemusena annab magistritöö autor hinnangu, kuidas on õigusselgust võimalik kaevandamislubade kõrvaltingimustes tagada ning millised on sellest tulenevalt konkreetsed nõuded kaevandamisloa kõrvaltingimuste õigusselguse tagamiseks.

2.1.1. Õigusselgus Euroopa Liidu õiguses

Õigusselguse printsiip tuleneb Euroopa Liidu õigusest ja on tunnustatud kui üks põhiprintsiipi, mille järgimiskohustus haldusorganitel lasub.³³ ELTL § 2 ütleb, et liit rajaneb sellistel väärtustel nagu inimväärikuse austamine, vabadus, demokraatia, võrdsus, õigusriik ja inimõiguste, kaasa arvatud vähemuste hulka kuuluvate isikute õiguste austamine. Õigusselgus on antud juhul üks õigusriigi põhimõtetest, mis aitab kaasa riigivõimu toimimise sisu, ulatuse ja viisi korraldamisel.

³³ EK C-169/80 Gondrand Frères, p 17; C-212-217/80 Salumi, p 10.

Sisuliselt EL õigus Eestis välja antud kaevandamislubade kõrvaltingimuste määramiseks õigusselguse hindamise nõudeid määrata ei saa. EL õigus annab vaid funktsioonid, mille järgimiskohustus haldusorganitel lasub. Õigusselguse funktsioonideks on EL õigusest tulenevalt:

- võimaldada EL kohtul täita lepingu või seadusandja poolt jäetud õigustühikut, et kindlustada EL õiguse autonoomia ja koherentsus;
- aidata kaasa õiguse tõlgendamisele;
- anda alus kohtuliku kontrolli teostamiseks.

Kohaldades kõnealused funktsioonid konkreetsetel kaevandamisloas määratud kõrvaltingimustele, on õigusselgus vajalik eelkõige selleks, et tagada kaevandamisloa kooskõllalisus EL õigusega, aidata kaasa kaevandamisloas määratud kõrvaltingimuste täitmisele ja anda ka õigusselgusetute kõrvaltingimuste korral alus järelevalve teostamiseks kas järelevalveasutuse või kohtu poolt.

Õigusselguse tagamist haldusaktide puhul nõuab ka EL õigus, mille kohaselt peavad kõik meetmed, sh kõrvalmeetmed, mis haldusaktis sätestatakse, olema selgelt väljendatud.³⁴ Samale järeldusele võib jõuda ka Euroopa Inimõiguste Kohtu ja Euroopa Kohtu otsuste põhjal.

Euroopa Inimõiguste Kohus on õigusselguse tõlgendamiseks oma otsuses *Sunday Times vs. Ühendkuningriik* leidnud, et "normi saab pidada seaduseks üksnes siis, kui see on formuleeritud piisava täpsusega, võimaldamaks kodanikul oma käitumist reguleerida: ta peab saama – kui tarvis, siis asjakohase nõustamise abiga – asjaolusid arvestades mõistlikul määral ette näha tagajärgi, mille teatud tegevus võib kaasa tuua. Need tagajärjed ei pea olema absoluutse kindlusega ettenähtavad: kogemus näitab, et see on saavutamatu. Kuigi kindlus on väga soovitatav, võib sellega kaasneda ülemäärane jäikus, ent õigus peab suutma muutuvate oludega kaasa minna. Seetõttu on vältimatu, et paljud seadused on sõnastatud, kasutades termineid, mis on suuremal või vähemal määral ähmased ning mille tõlgendamine ja kohaldamine on praktika küsimus"³⁵.

Kaevandamisluba on oma olemuselt dokument, mis võimaldab selle saajal oma käitumist reguleerida. Loa saajale peab olema tagatud teadmine, milliseid nõudmisi talle täpselt

³⁴ H.C.H. Hofmann jt. *Administrative Law and Policy of European Union*, Oxford: Oxford University Press 2011, lk 175.

³⁵ Euroopa Inimõiguste Kohtu täiskogu 26. aprilli 1979. a otsus *asjas Sunday Times vs. Ühendkuningriik*, p 49.

kaevandamisloaga esitatakse. Seega ei saa kaevandamisloas suuremal või vähemal määral ebaselgeid ja mitmeti tõlgendatavaid kõrvaltingimusi määrata.

Euroopa Kohtu Ülemkohus on samuti öelnud, et selguse nõue on sõltuv tõlgendamise võimalikkusest ja asjaolust, et isegi kui nõue vajab tõlgendamist, kuna tegemist on komplitseeritud nõudega, ei välista see nõude selgust.³⁶ Nõude selgus on kaheldav vaid juhul kui tõlgendamise õigsuses on võimalus kahelda.³⁷ Kaevandamisloa kõrvaltingimuste õigusselguse hindamisel on oluline seega silmas pidada, et kõrvaltingimuse tõlgendamisvajadus ei muuda seda veel selgusetuks. Kaevandamisloas määratud kõrvaltingimusest – kui tegemist on komplitseeritud tingimusega – võib ka olla võimalik välja lugeda, milline on olnud kaevandamisloa andja tegelik tahe kõrvaltingimuse määramisel.

Õigusselgus on seega EL õiguse tasemel põhimõtteks, millega peab ka kaevandamislubades kõrvaltingimuste määramisel arvestama. Kaevandamisloas määratud kõrvaltingimused peavad olema õigusselged, et paremini kaasa aidata kaevandamisloa eesmärkide täitmisele. Õigusselgust on võimalik saavutada selguse ja täpsuse tagamisega ja vaid juhul, kui isegi tõlgendamise teel pole võimalik kõrvaltingimusega seatud ülesande sisu kindlaks teha, võib kahelda nõude selguses.

2.1.2. Õigusselgus riigisiseses õiguses

EL õigus sätestab nii üldised õigusselguse funktsioonid, mida kaevandamisloa kõrvaltingimuste määramisel silmas peab pidama kui ka selle, millised võiksid olla sisuliselt õigusselged kõrvaltingimused. Riigisisene õigus sätestab aga juba täpsemalt selle, kuidas ja milliseid kõrvaltingimusi määrama peaks.

Haldusmenetluse seaduse § 55 lõige 1 sätestab, et haldusakt peab olema selgelt määratletud ja üheselt mõistetav. Kaevandamisluba on seega keskkonnaseaduste konkretiseerija, mis vahendab kaevandamisloa saajale keskkonnakaitsest tulenevaid ülesandeid, mida ta täitma hakkama peab. Kaevandamisluba koostav ametnik kohaldab kaevandamisloa saajale õigusaktidest tulenevat õigust või paneb talle õigusaktist tuleneva kohustuse. Kaevandamisloa saajale peab olema üheselt arusaadav, mida on riik tema kohta otsustanud ning millised õigused ja kohustused talle sellest tulenevad.

³⁶ EÜKo T-240/02 Koninklijke Coöperatie Cosun vs. Commission, p 38, 44–45, 58, 61–62.

³⁷ H.C.H. Hofmann jt. Administrative Law and Policy of European Union, Oxford: Oxford University Press 2011, lk 175–176.

Õigusselguse nõue tuleneb ka Riigikohtu järgnevatest seisukohtadest:

- lähtudes Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) § 13 lg-st 2, mille kohaselt on igaüks seadusega kaitstud riigivõimu omavoli eest;³⁸
- õigusselguse põhimõtte on sätestatud ka PS § 10 õigusriigi põhimõttega;³⁹
- tegemist on PS § 10 õigusriigi põhimõtte ja § 13 lg 2 riigivõimu omavoli eest kaitstuse koosmõjuga;⁴⁰
- õigusselguse põhimõtte on formaalne nõue, mida tuleb tuvastada üldise põhiõiguste tuvastamise skeemi raames.⁴¹

Vastavate seisukohtade tulemusel võib järeldada, et õigusselgus on oma olemuselt õiguskindluse printsiibi osa, olles selle lisatingimus, mis aitab luua kindlust kehtiva õigusliku olukorra suhtes ning selle hindamiseks peavad olema kehtestatud kindlad kriteeriumid.

Halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) §162 lõike 4 kohaselt peab kohtuotsuse resolutsioon olema arusaadav ja täidetav ka otsuse muude osadeta ning resolutsioon peab olema otsuse muudest osadest selgelt eristatav. Ka tsiviilkohtumenetluse seadustiku (TsMS) § 442 lõikest 5 tuleneb resolutsiooni selgelt mõistetavuse ja otsuse muu tekstita täidetavuse nõue. Kohtupraktikast tulenevalt on võimalik vastavaid sätteid õigusselguse tagamiseks kohaldada ka haldusaktidele, kus regulatiivse tähendusega otsustus ehk kaevandamislubade puhul regulatiivsed nõuded, tagamaks KeÜS-st tulenevaid eesmärgi, peavad tulema haldusaktist sõnaselgelt välja, et eristada resolutsiooni ja põhjendusi.⁴²

Ka riigisisene õigussüsteem tõdeb, et haldusaktiga isikule pandud kohustuse määratlemine abstraktsete tunnuste abil ei muuda haldusakti ebaselgeks ega õigusvastaseks. Ka õigustloovate aktide ehk üldaktide sätted sisaldavad abstraktselt määratud kohustusi, kuid kuuluvad ometi ka üksikisikute poolt täitmisele.⁴³ Kui aga tegemist on haldusakti n-ö tulevikku suunatud kohustustega (nagu seda ka kaevandamisloas kõrvaltingimuste määramisel tehtud on), on vastavat seisukohta siiski hilisemalt peetud põhjendamatuks.⁴⁴ Sellele tuginedes on kohus jõudnud seisukohale, et haldusaktiga pandud kohustus võib seineda ka teatud tulemuse

³⁸ RKPJKo 3-4-1-33-05, p 21; RKTKo 3-2-1-82-07, p 17; RKTKm 3-2-1-42-07, p 15.

³⁹ RKÜKo 3-3-1-47-03, p 30; RKPJKo 3-4-1-14-06, p 22.

⁴⁰ RKÜKo 3-1-1-88-07, p 31; RKKKo 3-1-1-101-07, p 12; 3-1-1-32-08, p 15.

⁴¹ M. Ernits. PõhiSK § 13/5. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 2. vlj. Tallinn: Juura 2008.

⁴² RKHKo 3-3-1-49-08, p 9. – „Selgelt eristuvat resolutiivosa on praktikas peetud ka üheks haldusakti tunnuseks.“

⁴³ TlnHKo 3-12-1884, p 12; TrtRKO 3-09-2639, p 10.

⁴⁴ TlnRKO 3-13-1378, p 16.

saavutamises adressaadi valitud vahenditega. Kui nõutav tulemus on määratletud selgelt ja üheselt, ei saa väita, nagu ei selguks haldusaktist adressaadi kohustus.⁴⁵

Õigusselguse aste ei ole aga kõikide normide puhul sama. Selguse ja täpsuse nõue on eriti oluline normide puhul, mis oma olemuselt võimaldavad isikute õigusi piirata.⁴⁶ Seega on see nõue oluline just kaevandamisloas kõrvaltingimuste määramisel, sest loa kõrvaltingimused võimaldavad kaevandamistegevuse arendaja õigusi piirata.

Teatud juhtudel on võimalik ka tuvastada haldusakti põhiseadusvastasus, kuid see on võimalik vaid juhul, kui tegemist ei ole põhiseaduskonformse tingimusega, ehk tingimusega, mille eesmärk ei ole tagada õigusselgust. Põhiseaduskonformne on selline tõlgendamine, mille korral erinevate tõlgendusvõimaluste puhul on põhiseadusega kooskõlas olev tõlgendus eelistatud neile tõlgendustele, mis põhiseadusega kooskõlas ei ole. Samuti on oluline valida tõlgendus, mis tagab erinevate põhiseaduslike väärtuste kõige suurema kaitse.⁴⁷ Sellest tulenevalt on vajalik kaevandamisloa kõrvaltingimuste tõlgendamine kaevandamisloa saaja kasuks ja välistatud on mis tahes avalik-õigusliku kohustuse panemine analoogia teel. Põhiseaduskonformne tõlgendus on ka seega vahendiks, mis aitab vältida õigusselgusetust.

Seega on ka riigisisest seadusandlusest tulenevalt eelkõige vajalik tagada, et õigusselgus aitaks ära hoida tulevikus juhtuda võivaid sündmusi. Siinkohal on aga juba riigisiseses õiguses täpsemalt välja toodud, et oluline on tagada ka tulemuse saavutamiseks adressaadi ehk kaevandamisloa saaja valitud vahendi õigusselgus ja seda eriti kõrgel tasemel, sest kaevandamisload piiravad kaevandamistegevuse arendaja tööd.

⁴⁵ TlnRKO 3-12-131, p 17.

⁴⁶ T. Annus. Riigiõigus. Tallinn: Juura 2006, lk 100.

⁴⁷ RKÜKo 3-2-1-73-04, p 36.

2.2. Õigusselguse põhimõte õiguspraktikas

2.2.1. Õigusselguse tagamine õiguspraktikas

Õiguslikule regulatsioonile lisaks mängib kaevandamislubade kõrvaltingimuste õigusselguse tagamisel suurt rolli ka reaalne õiguspraktika ehk see, kui arusaadavalt suudavad ametnikud kaevandamisloa väljaandmisel selgitada inimesele tema õigusi ja kohustusi ning tehtud otsuse tagamaid.

Õigusnormid seavad erinevaid nõudeid ja tingimusi selleks, kuidas õigusselgust paremini tagada, kuid praktikas pole harvad olukorrad, kus kaevandamisloas kõrvaltingimuste määramisel on piiratud kas õigusakti kopeerimisega või bürokraatliku ja napolisõnalise selgitusega. Selliselt määratud tingimuste alusel ei ole aga kaevandamisloa saajal võimalik efektiivselt oma tegevust suunata, sest ei mõelda sellele, kas ja kuidas loa saaja sellest aru saab.

Normi määratletuse hindamisel on mõõdupuuks ka normi adresseeriks olev kujuteldav keskmiste võimetega isik.⁴⁸ Kaevandamisloas määratud kõrvaltingimused ei erine sellest määratlusest mitte kuidagi ning peavad olema oma sisu poolest nii selged, et kujuteldav keskmiste võimetega isik neist ka aru saaks, sest lisaks kaevandamisloa saajale on vajalik, et kaevandamisload oleksid arusaadavad ka kolmandatele isikutele, kes kaevandamistegevusest mõjutatud on. Seega ei saa piirduda ainult sellega, et kaevandamistegevuse arendajale on kaevandamisloa kõrvaltingimused selgelt määratletud ja teisi isikuid nende õigusselgus ei puuduta. Sellise järelduse teeb magistritöö autor eelkõige seetõttu, et kaevandamisluba täidab lisaks ka keskkonnakaitselist eesmärki, mis puudutab otseselt kaevandamistegevuse läheduses elavaid isikuid ja kogukondi.

Seega tuleb nentida, et õigusselgus on vajalik eelkõige just loa tingimuste mõistetavuse seisukohalt. Sellest tulenevalt peavadki kaevandamisloas määratud kõrvaltingimused olema eelkõige just selgelt määratletud ja ühemõttelised, et kaevandamisloa sihtgrupid ka nendest reaalselt aru saaksid ja oma tegevust suunata oskaksid.

⁴⁸ RKPJKo 3-4-1-16-05, p-d 22–24.

2.2.2. Visuaalse õigusselguse tagamine õiguspraktikas

Lisaks üldisele praktilisele õigusselgusele peavad kaevandamisloas määratud kõrvaltingimused olema kooskõlas hea õigusloome tavaga, mis võimaldab tagada ka kõrvaltingimuse visuaalse õigusselguse. Hea õigusloome tava tuleneb hea õigusloome ja normitehnika eeskirjast (HÕNTE). Kuivõrd HÕNTE näol on tegemist õigusaktiga, puudutab selle sisu ka visuaalselt ja sisuliselt korrektsete haldusaktide väljaandmist. Seega peab magistritöö autor vajalikuks seda määrust vastavas peatükis eraldi käsitleda.

Hea õigusloome tava on oma olemuselt vahend, mis võimaldab tagada seadusloome protsessi ettenähtavuse ja avatuse. Selle üheks mõõtmeks on ka avalike huvidega kooskõla saavutamine. Kuna oma olemuselt teenib kaevandamisluba ka avalikke huve ehk keskkonnakaitselisi eesmärke, on igati kohane kohaldada ka vastavad nõuded kaevandamisloas kõrvaltingimuste määramisele. Kaevandamislubade kõrvaltingimuste õigusselguse tagamiseks annab seega praktilised keele- ja stiilinõuded HÕNTE §15, mis sätestab, et:

- keelekasutus peab vastama eesti kirjakeele normile;
- keel peab olema selge, ühetähenduslik ja täpne. Ühe ja sama mõtte edasiandmisel tuleb vältida eri väljendite kasutamist. Sünonüümide kasutamine ei ole lubatud;
- sõnastamisel tuleb kasutada võimaluse korral umbisikulise tegumoe oleviku kindlat kõneviisi;
- eelistada tuleb ainsuslikku vormi, välja arvatud juhul, kui ainsuse ja mitmuse kasutamisel on õiguslik tähendus.

Eelnevad stiilinõuded aitavad tagada kaevandamisloas määratud kõrvaltingimuste õige rõhuasetuse, ühetaolise tõlgendamise ja sellega ka kaevandamisloa andja mõtte esitamise kaevandamisloa saajale parimal võimalikul viisil. Oluline on siinjuures ka nende nõuete tasakaalustamine nii, et määratud kõrvaltingimus oleks võimalikult täpne, kuid ei muutuks samal ajal raskesti mõistetavaks.

Seega peab kaevandamisloa kõrvaltingimuste õigusselguse tagamisel silmas pidama, et iga lause annaks võimalikult selgelt edasi seda mõtet, mida väljendada tahetakse. Ühtlasi tuleb jälgida, et ka sõnastus võimaldaks tagada ühemõttelisust ning kõrvaltingimuste sõnastamisel tuleb kasutada täpselt nii palju mõisteid ja sõnu, kui on vaja selle üheselt mõistetavuse saavutamiseks.

2.3. Õigusselguse põhimõtte järgimine kõrvaltingimuste määramisel

Seadusandlus ja õiguspraktika nimetavad mitmeid erinevaid viise, kuidas on võimalik õigusselgust nii õigusloomes kui ka haldusaktides saavutada. Kuivõrd üheseid objektiivseid kriteeriumeid õigusselguse tagamiseks ei ole, on magistritöö autor eespool kirjeldatu alusel arvamisel, et kõige paremateks kriteeriumiteks on kaevandamisloas kõrvaltingimuste määramisel selgus ja ühemõttelisus.

Tegemist on kahe kriteeriumiga, mis võimaldavad tõenäoliselt kõige objektiivsemalt tagada selle, et kaevandamisluba oleks arusaadav nii selle saajale, kui ka võimaldaks täita kaevandamisloast tulenevaid keskkonnakaitselisi eesmärke. Järgnevalt selgitabki magistritöö autor täpsemalt nende kahe kriteeriumi sisu ja tähendust just kaevandamisloas määratud kõrvaltingimustele.

2.3.1. Kaevandamisloas määratud kõrvaltingimuste selgus

Kaevandamisloas määratud kõrvaltingimuste selguse tagamine on oluline eeskätt seetõttu, et loa saajale oleksid kergesti mõistetavad need õigused ja kohustused, mis loa kõrvaltingimustega talle kaasnevad. Kõrvaltingimuste määramine aitab tagada selle, et kaevandamisluba välja andval haldusorganil ei oleks võimalik teostada omavoli. Ebapiisava regulatsiooni tagajärjel saabuva omavoli võimaluse teket täheldab ka Riigikohus, leides, et „ebapiisav regulatsioon põhiõiguste ja vabaduste piirangute kehtestamisel ei kaitse igaüht riigivõimu omavoli eest“⁴⁹. Samuti on Riigikohus asunud seisukohale, et õigusselguse põhimõttega on vastuolus kõik sätted, mis on umbmäärased.⁵⁰ Kaevandamislubades määratud kõrvaltingimuste selguse üle otsustamisel tuleb umbmääraseks lugeda kõrvaltingimusi, mis ei võimalda kaevandamistegevuse arendajal ette näha, milliseid tagajärgi võib teatud kaevandamisloas määratud tegevus kaasa tuua.

Kõrvaltingimuste määramisel ei saa mööda ka sellest, et selgelt määratletud peavad olema ka kaevandamistegevusega saabuda võivad tagajärjed. Kuivõrd tagajärjed peavad olema selgelt määratletud, oleks ebamõistlik nõuda absoluutse kindlusega ettenähtavuse tagamist, sest sellist eesmärki saavutada pole võimalik.⁵¹ Asjakohane on vaid selguse tagamise seisukohast nõuda seda, et tagatud peab olema mõistlik võimalus mõlemale osapoolale saavutada

⁴⁹RKPJKo III-4/A-1/94.

⁵⁰ RKPJKo 3-4-1-8-00, p 13.

⁵¹ RKÜKo 3-4-1-5-02, p 31.

kaevandamislubades määratud kõrvaltingimustele tuginedes prognoos selle kohta, mida vastavad tingimused kaasa toovad. Samuti peab olema tagatud see, et arendajal oleks võimalik oma tegevust vastavalt kohandada.⁵² Seetõttu on oluline saavutada kaevandamisloas määratud kõrvaltingimuste tagajärgede selgus määral, mis võimaldab tagajärge prognoosida ja annab kaevandamisloa saajale juhised, kuidas tagajärje saabumisel oma tegevust vastavalt kohandada.

Kaevandamisloas määratud kõrvaltingimused peavad olema selgelt määratletud ka selles osas, millised õiguslikud tagajärjed kaasnevad tegevusetusega. Varasema analüüsi käigus tuvastasime Riigikohtu seisukoha, et õigusselguse aste ei ole kõikide normide puhul sama ning selgemad ja täpsemad peavad olema normid, mis võimaldavad isiku õigusi piirata ja isikule peale panna kohustusi.⁵³ Kaevandamislubade puhul, kus on määratud kõrvaltingimused, mida loa saajad peavad järgima, on tegemist isiku õigusi piirava ja kohustusi paneva loaga, mistõttu on oluline, et neil tingimustel oleks konkreetset sõnastatud koosseis ja õigusjärelm. Eriti oluline on see juhul, kui kaasneda võivad kriminaalõiguslikud tagajärjed⁵⁴, mille saabumine ei ole kaevandamistingimusi rikkudes välistatud. Oluline on tagada kõrvaltingimustest arusaamine sedavõrd selgelt, et neid on võimalik mõista ilma kõrvalise abita ja kohtupraktikat uurimata.⁵⁵

Kaevandamislubade kõrvaltingimuste õigusselguse hindamisel on, nagu varasemalt mainitud, oluline ka see, millised on kaevandamisloa adressaadid (tavakodanikud, suurettevõtted või avalikud teenistujad). Kuna kaevandamisloa saajateks on enamasti kaevandamistegevuse arendajad, kelle näol on eeskätt tegu suurettevõtetega, kehtivad neile nende kõrgetasemelise erialase pädevuse tõttu madalama õigusselguse määra kriteeriumid kui ülejäänud kaevandamisloa saajatele. Kujuteldava keskmiste võimetega isiku perspektiivist tulenevalt peavad kaevandamislubasid andvad haldusorganid aga silmas pidama ka kolmandatele isikutele (tavakodanikele) õigusselguse tagamise vajalikkust, sest tegemist ei ole ainult kaevandamisetevõtteid puudutavate küsimustega, mida kaevandamisluba endas sisaldab.⁵⁶ Antud juhul on kohane rõhutada, et tulenevalt kaevandamisloa olemusest, millest lähtuvalt peab see täitma ka keskkonnakaitselisi eesmärke, tuleb määrata kaevandamisloas kõrvaltingimusi selgusastmel, mis võimaldab ka kolmandatel isikutel (tavakodanikel) kaevandamisloas määratud kõrvaltingimustest aru saada. Seega on oluline arvestada selguse tagamisel sellega, et

⁵² RKÜKo 3-4-1-8-09, p 141.

⁵³ RKPJKo 3-4-1-33-05, p 22.

⁵⁴ RKEKo 3-1-1-117-01, p 12.

⁵⁵ vrd RKÜKo 3-1-1-88-07, p 31.

⁵⁶ RKPJKo 3-4-1-16-05, p 23: „Normi määratletust ei tule hinnata konkreetse vaidluse poolte seisukohalt vaadatuna. Mõõdupuuks on normi adressaadiks olev kujuteldav keskmiste võimetega isik.“

kaevandamisluba saaks efektiivselt enda keskkonnakaitselisi eesmäärke täita, tagades selguse nii kaevandamistegevuse arendajatele kui ka tavakodanikele.

Kaevandamisloas määratud tingimuste sõnastuse ebaselgus ei too aga ilmtingimata kaasa põhiseadusvastasust.⁵⁷ Samuti pole kohe, kui tingimuste ebaselgus on ilmnenud, võimalik tuvastada nende mittevastavust keskkonnaõigust reguleerivatele seadustele. Tingimuste tühistamist võib õigusselgusetuse tõttu pidada pigem erandiks kui reegliks, sest selle hindamisel tuleb arvestada ka olukorraga ühiskondlikus elus ja sellega, mida konkreetne tingimus endaga kaasa toob. Õigusselgusetuse alusel on võimalik tuvastada formaalne mittevastavus seadustele.

Kaevandamislubade õigusselguse tagamisel on vajalik tuvastada ka inimsusevastaste kuritegude olemus, mis on karistatavad sõltumata konkreetsest ja õigusselgest karistusnormist.⁵⁸ Oluline on määratleda normi sisu vähemalt selliselt, et oleks võimalik jõuda selgusele, mis on selle karistusnormi õiguslik tagajärg. Kui pole võimalik tuvastada, milline käitumisviis on õiguspärane, on kahtlemata tegemist normiga, mis pole õigusselge. Selleks, et tagada selgusele kohane läviala, peab olema tagatud tingimuste täies mahus järgimise võimalikkus. Küll aga on võimalik olukord, kus on kasutatud viitenorme, et tuvastada kõrvaltingimuste mõtet. Kui viitenorm on piisavalt määratud, muutub ka viitenorm tingimuse osaks.⁵⁹ Selgus peab olema seega tasemel, mis välistab inimsusevastaste kuritegude võimalikkuse.

Kokkuvõtteks võib järeldada, et selgus või selgusetus ei ole üldjuhul piisavateks kriteeriumiteks kõrvaltingimustest arusaamise hindamisel või nende vaidlustamisel. Argumendiga, et kaevandamisloa kõrvaltingimus on selgusetu, on võimalik tuvastada üksnes formaalne mittevastavus seadustele, kuid seda vaid juhul, kui kaevandamisloa tingimused pole konkreetse koosseisuga ja puudub õigusjärgelm, mille alusel on võimalik tagada tingimustest arusaamine sedavõrd selgelt, et sellest saab aru ilma kõrvalise abita ja kohtupraktikat uurimata.

2.3.2. Kaevandamisloas määratud kõrvaltingimuste ühemõttelisus

Selleks, et kaevandamisloas määratud kõrvaltingimustest oleks võimalik üheselt aru saada, on lisaks selgusele vajalik tagada ka kõrvaltingimuste ühemõttelisus. Kaevandamistegevuse arendajale kehtestatud tingimused peavad olema piisavalt määratletud niivõrd selgelt, et neist

⁵⁷ RKTkm 19.04.2007, 3-2-1-42-07, p 15.

⁵⁸ vrd RKKKo 3-1-1-140-03, p 10.

⁵⁹ M. Ernits. PõhiSK § 13/5.2.6. - Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 2. vlj. Tallinn: Juura 2008.

oleks võimalik ühemõtteliselt mõista, millised on tema õigused ja kohustused ja mida nende täitmiseks täpselt ette võtma peab.⁶⁰

Ühemõttelisus aitab tagada kaevandamisloa kõrvaltingimuste adekvaatsuse. Iga lause peab täpselt ja täielikult kajastama seda mõtet, mida loa andja väljendada tahab. Kaevandamisloa kõrvaltingimuste määramisel on vajalik seetõttu tagada nii kõrvaltingimuse sõnastuslik kui ka grammatiline ühemõttelisus. Kõrvaltingimuse sisu peab olema võimalikult täpne ega tohi sisaldada midagi üleliigset, sest kaevandamisloa saajale peab kõrvaltingimusest selguma, mida tema suhtes on otsustatud ja millise sisuga kohustus või keeld talle haldusaktist tuleneb.⁶¹ Nende nõuetega ei ole näiteks kooskõlas sõnastus „nõuded määratakse Vabariigi Valitsuse kehtestatud korras“. Eelnevat näidet võib tõlgendada selliselt, et nõute määramiseks kehtestab Vabariigi Valitsus korra, või selliselt, et nõuded sisalduvad korras, mille kehtestab Vabariigi Valitsus. Kui eesmärgiks oli volitada Vabariigi Valitsust kehtestama määrust, mis sisaldaks asjakohaseid nõudeid, siis tuleb kasutada sõnastust „nõuded kehtestatakse Vabariigi Valitsuse määrusega“.⁶²

Kaevandamislubades määratud kõrvaltingimuste ühemõttelisuse tagamine on seotud ka õiguskindluse tagamise nõudega, mis tuleneb PS §-st 10, mille kohaselt PS II peatükis nimetatud õigused, vabadused ja kohustused ei välista muid õigusi, vabadusi ega kohustusi, mis tulenevad põhiseaduse mõttest või on sellega kooskõlas ja vastavad inimväärikuse ning sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtetele. Kuna varasemalt oleme juba tuvastanud, et õigusselgus on üks õigusriigi põhimõtetest, siis aitavad kaevandamisloas määratud ühemõttelised kõrvaltingimused luua kindluse kehtiva õigusliku korra suhtes.⁶³ Ühemõttelised kaevandamisloa kõrvaltingimused tagavad kaevandamisloa saajale kindluse kehtestatud kõrvaltingimuste püsijäämise suhtes.

Sellest tulenevalt võib järeldada, et kaevandamislubade kõrvaltingimuste ühemõttelisuse tagamiseks peab iga kirja pandud kõrvaltingimus väljendama üksnes seda mõtet, mida konkreetse tingimusega väljendada tahetakse. Ühemõttelisuse tagamine on oluline eelkõige selleks, et tagada kaevandamisloa saajale kindlus kaevandamisloaga kaasnevate õiguste püsijäämise suhtes.

⁶⁰ EÜKo T-216/05 Mebrom vs. Commission [2007] ECR II-1507, p 108.

⁶¹ „Kellel on õigus millele ja millistel tingimustel ning kes peab tegema mida ja millise tähtaja jooksul.“ – A. Aedmaa, E. Lopman, N. Parrest, I. Pilving, E. Vene. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: TÜ Kirjastus, 2004, lk 296.

⁶² <http://www.just.ee/et/2-jagu-seaduseelnou-keel-vormistus-ja-ulesehitus>

⁶³ RKPJKo 3-4-1-14-06, p 23.

2.4. Vahekokkuvõte

Teises peatükis teostatud analüüsi tulemusel võib järeldada, et kaevandamisloas määratud kõrvaltingimuste õigusselgust on võimalik tagada juhul, kui kõrvaltingimused on määratletud selgelt ja ühemõtteliselt.

EL õigus ja riigisisene õiguslik regulatsioon tõdevad, et õigusselgus peab aitama ära hoida tulevikus juhtuda võivaid sündmusi. Riigisisene õigus toob välja ka selle, et oluline on tagada ka tulemuse saavutamiseks adressaadi ehk kaevandamisloa saaja valitud vahendi õigusselgus ja seda eriti kõrgel tasemel, sest kaevandamisload piiravad kaevandamistegevuse arendaja tööd. Õiguslikule regulatsioonile lisaks mängib kaevandamislubade kõrvaltingimuste õigusselguse tagamisel suurt rolli ka reaalne õiguspraktika ehk see, kui arusaadavalt suudavad kaevandamislube välja andvad ametnikud kaevandamisloa väljaandmisel selgitada inimesele tema õigusi ja kohustusi ning tehtud otsuse tagamaid.

Lisaks üldisele praktilisele õigusselgusele peavad kaevandamisloas määratud kõrvaltingimused olema kooskõlas hea õigusloome tavaga, mis võimaldab tagada ka kõrvaltingimuste visuaalse õigusselguse. Visuaalse õigusselguse tagamisel kaevandamisloa kõrvaltingimuste juures on oluline see, et iga lause kajastaks võimalikult selgelt seda mõtet, mida väljendada tahetakse. Teiseks peab sõnastus olema üheselt mõistetav. Kõrvaltingimuse sõnastamisel tuleb kasutada täpselt nii palju mõisteid ja sõnu, kui on vaja tingimuse üheselt mõistetavuse saavutamiseks.

Kõrvaltingimused peavad olema niivõrd selgelt määratletud, et neis sisalduvatest nõuetest, kuidas kaevandamisloa saaja peab oma tegevust teostama, on võimalik üldjoontes aru saada ilma kõrvalise abita ja kohtupraktikat uurimata. Samuti kinnitab kaevandamisloa kõrvaltingimuste selgelt määratletust see, kui kaevandamisloa saajal on võimalus prognoosida, milliseid võimalikke kulusid vastavad tingimused kaasa toovad ja tal on võimalik oma tegevust sellele vastavalt ka kohandada.

Kõrvaltingimuse selge määratlus üksi ei ole üldjuhul ainsaks kriteeriumiks kõrvaltingimuste õigusselguse tagamisel – kaevandamisloas määratud kõrvaltingimus peab olema ka ühemõtteline, et kaevandamisloa saajal oleks võimalik aru saada, millised on tema õigused ja kohustused ning mida ta nende täitmiseks täpsemalt ette võtma peab. Ühemõttelisuse tagamise kõige paremaks vahendiks on nii kõrvaltingimuste sõnastusele kui ka grammatilisele täpsusele tähelepanu pööramine. Tingimuste ühemõttelisuus aitab tagada, et kaevandamisluba saavutab oma soovitud eesmärgi.

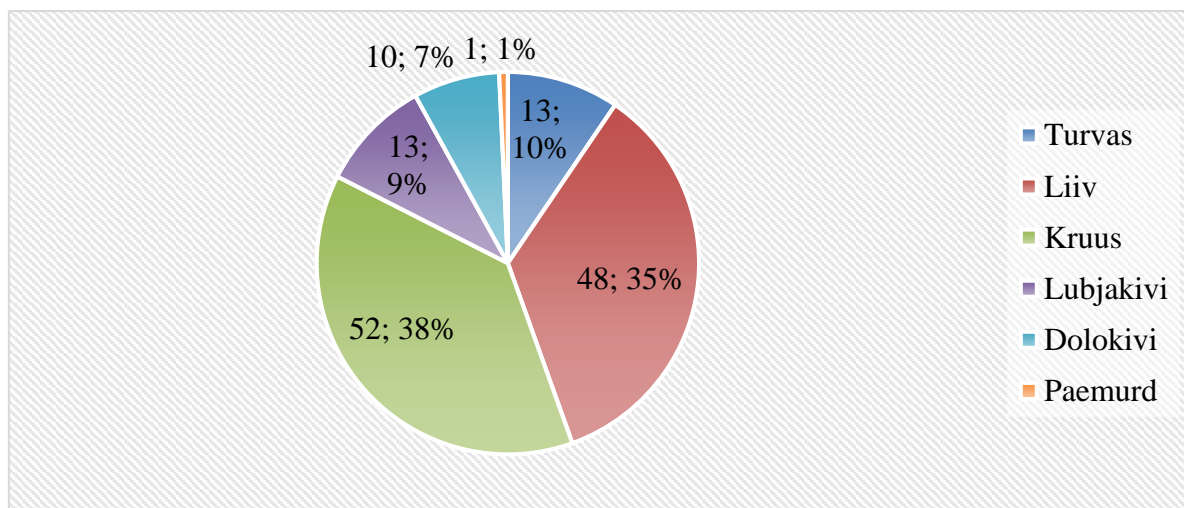
3. PEATÜKK: Kaevandamislubades määratud kõrvaltingimuste õigusselgus

Käesoleva peatüki eesmärgiks on analüüsida Eestis välja antud kaevandamislubade õigusselgust. Selles peatükis annab magistritöö autor hinnangu, kas ja mil määral on kaevandamislubade kõrvaltingimuste määramisel järgitud õigusselguse põhimõtet ning võimaldatud kaevandamislubade eesmärke täita. Antud analüüsi tulemusel on võimalik saada ülevaade õigusselguse põhimõtte kohaldamisest Eestis aastatel 2014–2016 välja antud kaevandamislubades. Tulenevalt analüüsist tehakse ettepanekuid, mis võimaldavad Eestis välja antavate kaevandamislubade kõrvaltingimuste õigusselgust parandada.

3.1. Valim

Kaevandamislubades määratud kõrvaltingimuste õigusselguse hindamiseks koguti kokku 137 maavara kaevandamise luba või loa muudatust. Tingimusi keskkonna, inimtervise ja vara kaitseks leidis analüüsitud 137 loa seast 129 loas. Magistritöö autor on arvamusel, et 137 analüüsitava kaevandamisloa alusel on võimalik hinnata kaevandamislubade õigusselgust objektiivselt. Kõik valimi moodustanud load on kehtima hakanud perioodil 01.01.2014–31.12.2016. Mitte ühtegi kõnealusel perioodil välja antud luba analüüsist välja jäetud pole.

Maavarade liikide kaupa jagunevad väljastatud load alljärgnevalt:



Joonis 1. Kehtestatud lubade arvuline jaotus maavarade kaupa

Kaevandamislubade valim moodustati eelkõige hetkeolukorda silmas pidades. Kõnealuseid kaevandamislubasid analüüsides on võimalik teha järeldusi käesoleval ajal

kaevandamislubades määratud kõrvaltingimuste õigusselguse põhimõttele vastavuse osas. Järelduste põhjal on võimalik ka magistritöö autoril anda konkreetseid soovitusi kaevandamislubades määratud kõrvaltingimuste õigusselguse parandamiseks.

3.2. Metoodika

Ülevaate saamiseks praktilistest õigusselguse probleemidest töötati läbi kõik Keskkonnalubade Infosüsteemis (KLIS) olevad maavara kaevandamise load, mis on kehtima hakanud perioodil 01.01.2014–31.12.2016. Praktilise ülevaate õigusselguse probleemi olemasolust võimaldavad saada KLIS-i sisestatud kaevandamisload, mis on kas esmakordselt väljastatud kaevandamisload või kaevandamisloa muudatused, mille uuendamisel kehtestati uusi kõrvaltingimusi. Kokku on analüüsitud 137 väljastatud maavara kaevandamise luba või loa muudatust.

Analüüsitud kaevandamisloa kõrvaltingimused jagunevad oma sisuliste erinevuste tõttu järgnevasse kategooriatesse:

- müra;
- tööaja piiramine (elukeskkonna mõjutuste vähendamiseks seatud tingimused);
- õhusaaste;
- teede seisund ja liiklusohutus;
- veekaitse;
- seadmete ohutus;
- korrastamine;
- muud looduskaitselistel eesmärkidel seatud tingimused.

Nende kategooriate alusel on käesoleva analüüsi eesmärgiks hinnata, kui õigusselged on kaevandamislubades määratud kõrvaltingimused. Analüüsi käigus on kontrollitud lubade tingimuste selgust ja ühemõttelisust. Saadud tulemuste alusel on võimalik järeldada, kas kõrvaltingimused võimaldavad loa saajal:

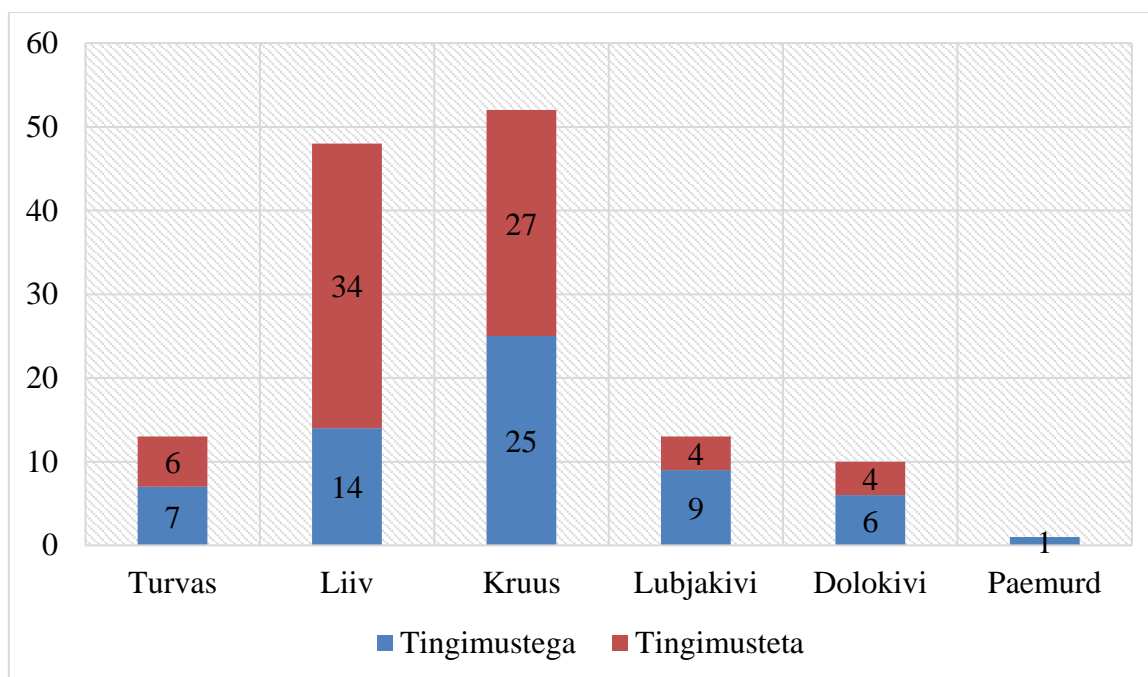
- efektiivset kaevandamistegevust läbi viia;
- täita kaevandamisloa keskkonnakaitselisi eesmärke.

Nende kahe kriteeriumi põhjal on võimalik järeldada, kas ja millised kaevandamisloas määratud kõrvaltingimused on õigusselged.

3.3. Kaevandamislubades määratud kõrvaltingimuste õigusselguse analüüs

3.3.1. Tekkiva müra tõkestamisega seotud kõrvaltingimused

Tekkiva müra tõkestamiseks on seatud tingimusi 61 kaevandamisloas. Tingimusi leidub järgnevate maavaradega seotud kaevandustes:



Joonis 2. Müraga seotud tingimustega ja tingimusteta kaevandamislubade vahekord

Müraga seotud tingimuste näol on ennekõike tegemist tingimustega, mis on seatud selleks, et vähendada häiringuid ümberasuvatele inimestele ja keskkonnale. Nende häiringute vähendamise eesmärgil määratud kõrvaltingimuste analüüsi tulemusena on võimalik järeldada, et müra tõkestamise kõige levinumad tingimused on oma sisult järgnevad:

- kui müra seire tulemusena selgub, et müratasemed ületavad lubatud normi, tuleb kasutusele võtta müratõkkemeetmed või alternatiivne väljaveotee;⁶⁴
- planeeringutega kooskõlas rajada müra mõju vähendamiseks ümbersõidutee ühe aasta jooksul ja katta see tolmuva kattedega kahe aasta jooksul karjääri avamisest;⁶⁵

⁶⁴ Põhara turbatootmisala, luba nr KMIN-130.

⁶⁵ Koonga II dolokivikarjäär, luba nr KMIN-112.

- viia läbi enne mäetöid ja mäetööde käigus keskkonnaseire, milles hinnatakse mäetööde käigus tekkivat mürataset;⁶⁶
- müra taseme hindamine on seatud seosesse kaebuste esitamisega;⁶⁷
- piiratud on kaevandamistegevuse lähedust õue/tee/muule alale, kus müra võib häirida keskkonda;⁶⁸
- seatud on kindel kaevandamise alustamise koht, et vähendada müra levikut;⁶⁹
- müra tekke leevendamiseks on seatud tingimus kasutada parimat võimalikku tehnikat;⁷⁰
- lõhkamistöde tegemisel teavitamiskohustuse määramine;⁷¹
- piirnõrme ületamisel leevendamismeetmete rakendamiskohustuse seadmine;⁷²
- seatud on kohustus rajada katendivalle/katendipuistanguid ja säilitada seni, kuni häiringuid põhjustav tegevus on lõpetatud;⁷³
- materjali transpordiga seotud müra takistamiseks kohustus välja ehitada maantee kiirendus- ja aeglustusrajad või muud teega seotud tingimused, et müra vähendada;⁷⁴
- lõhketööde teostamine on seatud vastavusse tuule suunast ning kindlate tuulekiiruste/tuulesuuna korral on lõhkamistööd keelustatud;⁷⁵
- seatud on kohustus säilitada metsariba mäeeraldise teenindusmaal karjääri erinevates asukohtades.⁷⁶

Müra tõkestamiseks määratud tingimused on suuresti pandud sõltuma seire alusel teostatavatest uuringutest ja müramõõtmistest. Õiguslikul tasemel tekivad probleemid siis, kui lubadest pole võimalik tuvastada, milliseid meetmeid müra tõkestamiseks või vähendamiseks ette võtta tuleb. Samuti jäävad ebamääraseks väited, mille kohaselt tuleb kasutada väljaveoteele alternatiivset teed, kuna loas pole ametlikku väljaveoteed määratud. Selliste kõrvaltingimuste määramisel on vajalik täpne sõnastus, mille korral saab tuvastada, kas tingimusi on võimalik täita või nende rikkumist tuvastada. Positiivseks näiteks on samas load, kus on määratud kindlaks, millise tee kaudu ja millisel ajaperioodil tuleb teostada ümbersõitu ja mida tuleb selleks teha, et müra mõju vähendada.

⁶⁶ Koguva dolokivikarjäär, luba nr L.MK/327053.

⁶⁷ Pilu II liivakarjäär, luba nr VILM-039.

⁶⁸ Laiavangu kruusakarjäär, luba nr L.MK/326127.

⁶⁹ Laiavangu kruusakarjäär, luba nr L.MK/326127.

⁷⁰ Imsi, luba nr Rapm-086.

⁷¹ Lubja II lubjakivikarjäär, luba nr Rapm-085.

⁷² Kihnu karjäär, luba nr L.MK/326219.

⁷³ Rinnaku kruusakarjäär, luba nr L.MK/325520.

⁷⁴ Toolse-Lääne lubjakivikarjäär, luba nr KMIN-124.

⁷⁵ Maardu lubjakivikarjäär, luba nr HARM-129.

⁷⁶ Jaakna kruusakarjäär, luba nr L.MK/327728.

Samuti jäävad ebamääraseks load, kus on määratud kaebuste laekumise korral kaevandajale kohustus teostada mürataseme mõõtmisi, kuid jäänud on ebaselgeks, kas kaebused peavad kaebaja poolt olema põhjendatud või piisab kaebuse esitamisel sellest, et tuvastatud on müra esinemine. Positiivseks näiteks on taaskord load, mis määravad nõude, et kaebajal lasub põhjendamiskohustus, sest see aitab vältida pahauskse kaebamise eristamist reaalsest probleemidest, kuna kaebuse alusel teostatavad mürataseme mõõtmised on lisakohustuseks (nii finantsiliseks kui ka ajakuluks) kaevandajale. Põhjendamiskohustus aitab vältida liigset koormust kõigile osapooltele ja tagab asjakohaste mõõtmiste teostamise.

Kaevandamislubades määratud lõhkamisteavituste osas võib eeldada, et teavituskohustus on pandud selleks, et ennetada võimalikke mürahäiringust tulenevaid konflikte kaevandaja ja ümberkaudsete elanike vahel. Arusaamatuks jäävad aga load, kus lõhkamistööd on pandud sõltuvusse nii teavitamiskohustusest kui ka tuulevaiksest ilmast või soodsast ilmakaarest puhuvast tuulest ning samal ajal on piiratud tegevust kahele korrale kuus.⁷⁷ Samas pole aga tingimustes määratletud, milline on see lõhkamistöödeks sobilik tuulevaikne ilm või soodne ilmakaar. Sobilike tuuletingimuste ja teavituskohustuse puhul on kokku pandud kaks tingimust, mis võivad osutuda raskesti täidetavaks, kuna ilmaennustusele tuginemine ei pruugi tagada lõhkamistöödeks sobilikke ilmastikuolusid. Sellele lisanduv tingimus, mis lubab lõhkamistöid läbi viia mitte rohkem kui kaks korda kuus, võib lõppkokkuvõttes muuta loa tingimused selle saajale ülemäära koormavaks, kuna lõhkamistööd on seotud etteteatamise nõudega. Selgusetuks jääb ka see, kuidas peaks arendaja käituma olukorras, kus etteteavitus on toimunud, kuid lõhkamistööde läbiviimine on ebasoodsate tuuletingimuste tõttu võimatu ning samas pole tingimustes ette nähtud ka lõhkamistööde ärajätmisest teavitamist. Positiivse näitena võib välja tuua aga loatingimuse, mis määrab ettenähtamatute põhjuste ilmnemisel informeerimiskohustuse teavituse saanud isikutele ning seab kohustuseks esitada lõhkamistööde läbiviimiseks uue aja.⁷⁸

Mürataset hindavate keskkonnaseirete selguse ja ühemõttelisuse tagamiseks on ennekõike tähtis kehtestada mürataseme mõõtmiseks reaalse olukorra hindamise kohustus ning tagada mürataseme mõõtmiste korrapärasus tulenevalt vajadusest. Mõõtmised, mida ei kohustata tegema aktiivseimal kaevandamisperioodil, ei võimalda reaalse olude tuvastamist ning teostatud mürataseme mõõtmised on kontrolli teostamisel kasutud. Vastavate tingimuste täitmiseks tuleb kindlaks määrata koht, aeg ja leviala, et tagada mürataset hindavate meetmete korrektsus ja vajalikkus. Kindlasti on ka vajalik määrata ülenormatiivse müra avastamisel

⁷⁷ Lubja II lubjakivikarjäär, luba nr Rapm-085.

⁷⁸ Maardu lubjakivikarjäär, luba nr HARM-129.

konkreetsed meetmed, mida tuleb rakendada selleks, et mürataset vähendada. Lubades, kus on määratud, et töötlemiskompleks tuleb viia kaugusele, mis tagab mürataseme piirnormist kinnipidamise, on võimalus küll aru saada meetme sisust, kuid pole võimalik määratleda, milline täpselt see kaugus olema peaks.

Kõige õigusselgemaks võib pidada tingimusi, millega määratakse kindel kaevandamistegevuse alustamise asukoht karjääris selleks, et tagada müra leviku tõkestamine. Tingimuse puhul, mis on seatud eesmärgiga juhtida kaevandamistegevust karjäärisüvendis või muudel tingimustel, mis piiravad otseselt müra levikut, on võimalik aru saada, mida täpselt mürahäiringu vähendamiseks teha tuleb, kusjuures selliselt määratud tingimusele ei ole võimalik leida alternatiive ja sellise kõrvaltingimuse mittetäitmine on kontrollitav.

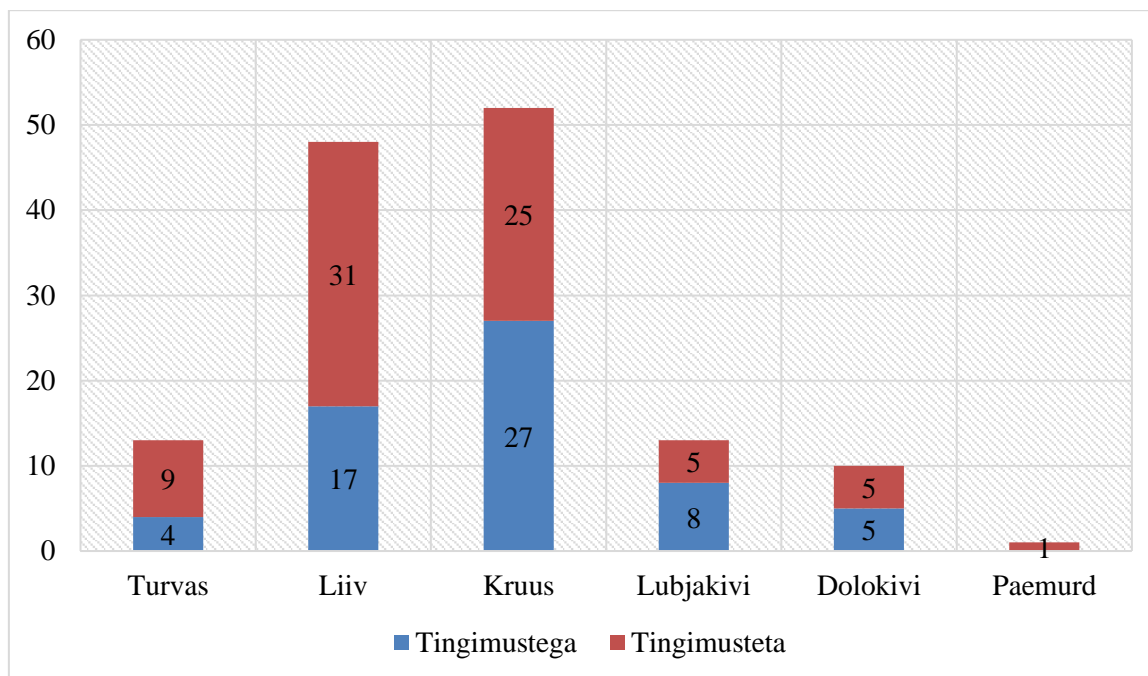
Mürahäiringu vähendamiseks on seatud tingimusi kasutada parimat võimalikku tehnikat või keskkonnasõbralikku ja kaasaegset tehnikat, mille määratlemine võib olla aga väga subjektiivne ja ei võimalda kindlalt tagada parimat tulemust, sest ebaselgeks jääb, milline nõutele vastav tehnika täpselt olema peab. Teisalt on sellise tingimuse seadmine ka ebamõistlikult koormav loa omanikule, kellel lasub kohustus kindel olla, et ta kasutab parimat võimalikku tehnikat. Parima võimaliku tehnika nõude puhul on lõpmata juhtudel võimalik tuvastada, et tegemist ei ole siiski parima tehnikaga võimalikest, sest tehnoloogia areneb niivõrd kiiresti, et selle tagamine on ebareaalne ja läheb vastuollu mõistlikkuse põhimõttega kaevandamislubade tingimuste määramisel. Vastavate tingimuste määramine ei võimalda järeldada loa tingimuse selgust ja ühemõttelisust.

Kattepuistangute ja katendivallidega seotud tingimuste esmatähtis eesmärk on tagada kaitse müra eest. Selle jaoks, et müra kaitse oleks tagatud, tuleb määrata ka katendivalli või kattepuistangu minimaalne kõrgus, mis müra leviku takistamist suuresti mõjutab. Parimaks näiteks antud juhul on tingimus, kus kaevandamise alustamise järgselt vähemalt kolme kuu jooksul on kaevandamistegevuse arendajal kohustus ehitada vähemalt 3 meetri kõrgune müratõkkevall ja ühtlasi on määratud ära ka valli ehitamise täpne asukoht (mäeeraldise teenindusmaa territooriumi lõunapiir).⁷⁹ Vastavaid täpselt sõnastatud tingimusi leidis ka mitmetes teistes lubades, mis näitab kahtlemata tendentsi kaevandamislubade kõrvaltingimuste õigusselguse suunas. Selgelt määratletud ja ühemõttelised tingimused aitavad kaevandamisloa saajal mõista, mida ta peab ette võtma selleks, et põhjustada oma tegevusega võimalikult vähe ebameeldivusi ümberasuvatele inimestele, (kaitsealustele)loomadele ja loodusele.

⁷⁹ Tondi-Väo lubjakivikarjäär, luba nr KMIN-128.

3.3.2. Tööaja piiramisega seotud kõrvaltingimused

Tööaja piiramisega seoses on seotud tingimusi 61 kaevandamisloas. Tingimusi leidub järgnevate maavaradega seotud kaevandustes:



Joonis 3. Tööajaga seotud tingimustega, tingimusteta ja müraga seotud kaevandamislubade vahekord

Tööajaga seotud tingimuste määramine kaevandamislubades on enamjaolt seotud just eelnevas alapeatükis käsitletud müra tõkestamise temaatikaga. Eraldi analüüsi vajab aga peatükk seetõttu, et tööaja piirangute sätestamine toimub ka juhtudel, kus seoseid müraga välja toodud pole.

Üldjuhul võis leida määratud tööaegu kindlate kellaajaliste piirangutega seoses, kus tööaeg on lubatud näiteks ainult tööpäevadel ajavahemikul 9.00–21.00.⁸⁰ Vastavate tingimuste puhul oli üldjuhul selgeks ja üheselt mõistetavaks tehtud see, millal töötegemine toimuda võib. Arusaamatuks jäid aga juhud, kus tingimustes oli määratud kella-aeg, millal võib töid teostada, kuid täpsustamata oli jäänud see, kas silmas peetakse argi- või puhkepäeva.⁸¹ Vastavatest lubadest võib järeldada, et kaevandamistegevus on lubatud igapäevaselt. Samas on aga alust arvata, et see pole olnud siiski haldusorgani tegelik tahe, kuna näiteks vastava Raja kruusakarjääri vahetus läheduses asuvad kinnistud, mille elanikele võib nädalavahtusel toimuv

⁸⁰ Koonga II dolokivikarjäär, luba nr KMIN-112.

⁸¹ Raja kruusakarjäär, luba nr Rapm-084.

kaevandamistegevus muutuda liigselt häirivaks ja nende õigusi rikkuvaks. Õigusselguse tagamiseks peab loa tingimustes selgelt ja ühemõtteliselt väljenduma haldusorgani tahe, mida antud juhul on võimalik üksnes eeldada. Lisaks on oluline ka see, et haldusorgani tahe peab olema kooskõlas muude põhimõtete ja õigustega.

Samuti võis tuvastada 4 kaevandamisloas karjääris kaevandamistööde piiramist metsise kevadisel mänguperioodil 1. märtsist kuni 31. märtsini kell 9.00–16.00 ning 1. aprillist kuni 15. maini kell 9.00–18.00 (ühel juhul 1. märtsist 30. juunini⁸²).⁸³ Kolmel juhul võis ka tuvastada kohustuse kogukonnaga lõhkamistööde teostamise aeg läbi rääkida.⁸⁴ Samuti leidis konkreetne kaevandamiskeelu määramine kindlaks ajaperioodiks.⁸⁵ Ühes loas olid sätestatud piirangud ka turbatootmisala ettevalmistustöödele (puude ja pinnase eemaldamine) perioodil 1. märts kuni 10. juuli, et vältida pesitsevate lindude (väike-konnakotka) pesade ja poegade hukkumist.⁸⁶ Vastavate tingimuste analüüsil oli võimalus tuvastada loatingimuste selgus ja üheselt mõistetavus ning nende tingimuste üle on võimalus ka kontrolli teostada ja vastava rikkumise korral loa saaja vastutusele võtta.

Kaheksas loas võis leida samuti tööde teostamiseks kindla kellaaja määramist, kuid jäetud oli võimalus seda muuta, kui vallvalitsus või muu ametiasutus (nt Politsei- ja Piirivalveamet⁸⁷) selle kooskõlastab.⁸⁸ Samuti leidis üks luba, kus tootmisalal oli töötamise ajalistes piirangute kehtestamisel kasutatud sõna „üldjuhul“.⁸⁹ Sisuliselt on tegemist lubadega, mille tingimused ei ole selgelt määratletud ja üheselt mõistetavad, sest tööde teostamise aeg võib pidevalt muutuda ning seetõttu on raskendatud järelevalve teostamine lubade tingimuste täitmise osas. Vallavalitsustel ja muudel määratud ametiasutustel on võimalus oma otsustega muuta kaevandamistegevuse toimumise aega, mille tulemusel puudub loa andja poolt kehtestatud tingimustel tagatis, sest loa andja annab oma kontrolli loatingimuste täitmise üle edasi teistele ametiasutustele. Seetõttu pole võimalik ka sellise loa tingimuste määramisega tagada ümberasuvatele mõjutatud isikutele ootuspärast tulemit, et loas kindlaksmääratud tööajad ka püsima jäävad.

⁸² Kalajärve, luba nr HARM-135.

⁸³ Rõõsa, luba nr HARM-126.

⁸⁴ Harku V lubjakivikarjäär, luba nr KMIN-123.

⁸⁵ Piiraja II liivakarjäär, luba nr L.MK/326111.

⁸⁶ Sangla III turbatootmisala, luba nr KMIN-132.

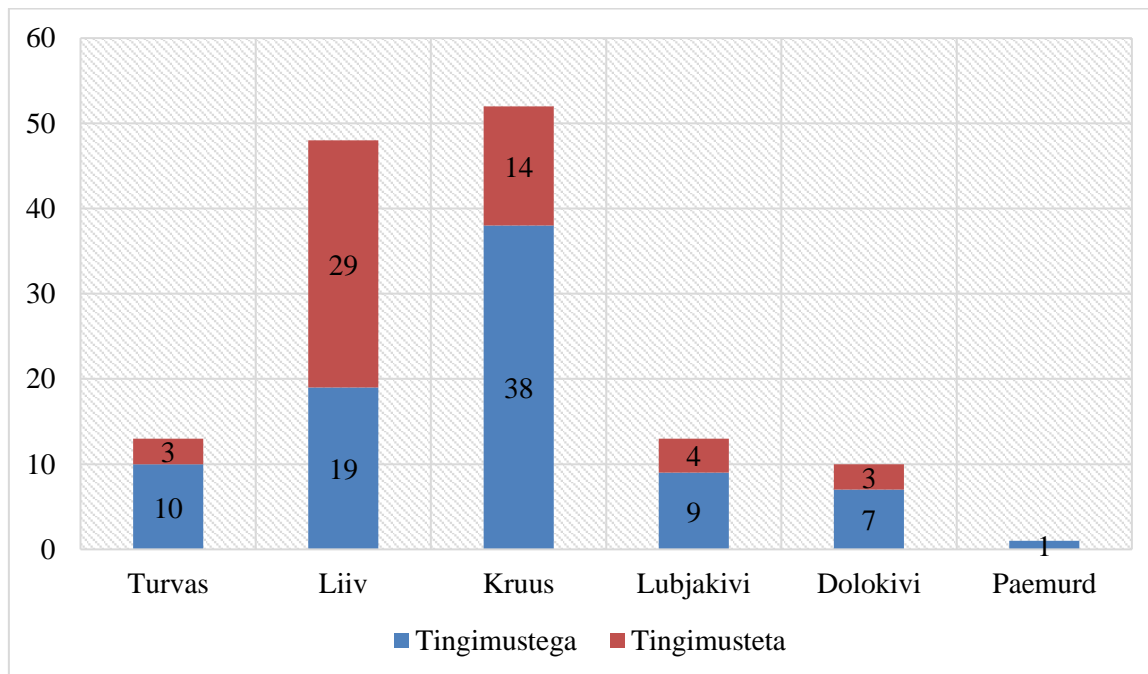
⁸⁷ Marinova dolokivikarjäär, luba nr L.MK/325632.

⁸⁸ Vooremäe liivakarjäär, luba nr L.MK/325328.

⁸⁹ Porissaare turbatootmisala, luba nr Jarm-039.

3.3.3. Õhusaaste vähendamisega seotud kõrvaltingimused

Tekkiva tolmu tõkestamiseks on seatud tingimusi 86 kaevandamisloas. Tingimusi leidub järgnevate maavaradega seotud kaevandustes:



Joonis 4. Õhusaaste vähendamisega seotud tingimustega ja tingimusteta kaevandamislubade vahekord

Õhusaaste vähendamisega seotud tingimused on määratud kaevandamislubades ennekõike selleks, et vähendada kaevandamistööde käigus õhku paiskuvate heljuvate saasteosakeste hulka. Alljärgnevalt on toodud kõige levinumad tingimused, mis lubades õhusaaste vähendamise eesmärgil määratud on:

- tolmu vähendamiseks tuleb kasutada alternatiivseid tolmutaseme alandamise meetmeid, kui lähedalasuvaid alasid ohustab ülenormatiivse tolmu oht;⁹⁰
- võtta kasutusele meetmed (niisutada või pesta kasutatavaid teid karjääris ja selle vahetus läheduses) tolmu leviku tõkestamiseks kuival perioodil;⁹¹
- rajada tolmu vähendamiseks kindlatele teelõikudele tolmuvaba kate;⁹²

⁹⁰ Põhara turbatootmisala, luba nr KMIN-130.

⁹¹ Koonga II dolokivikarjäär, luba nr KMIN-112.

⁹² Koonga dolokivimaardla, luba nr KMIN-115.

- kuival ja tuulisel ajal tolmu tekke vältimiseks transporditeede ning purustussorteerimissõlme ümbruse niisutamine või (keemiline) töötlemine kaltsuimkloriidiga;⁹³
- tootmisala seadmisega määratud piirangud/asukoha kindlaksmääramine, et vähendada tolmu kandumist elamuteni;⁹⁴
- tolmuleviku piiramiseks seotud tingimused lõhkamistöõdele, mis on seotud tuulevaikse hetke või puhuva tuule suunaga;⁹⁵
- väljasõidutee keelu kehtestamine, et vähendada tolmu levikut;⁹⁶
- tolmukontsentratsiooni perioodilised mõõtmiskohustused.⁹⁷

Kõige selgusetumaks võib ülaltoodud loatingimuste puhul pidada tingimust, mis nõuab, et kuival perioodil võetaks kasutusele tolmu leviku tõkestamise meetmed. Samas aga ei nähtu nimetatud tingimusest, millal on tegemist kuiva ajaga, kui tolmu leviku tõkestamiseks tuleb niisutusmeetmed kasutusele võtta. Tegemist on läbiva probleemiga, mida võis leida tolmu levikut piiravate tingimuste analüüsimisel pea igast loast. Samuti kaasnesid selle nõudega enamikul juhtudest tingimused, mis määrasid tolmu vähendamiseks alternatiivsete tolmutaseme alandamise meetmete kohustuse, kuid ei määratlenud täpsemalt, millised antud meetmed olema peaksid. Samuti ei võimalda selliselt sõnastatud tingimused määratleda lähedalasuvate alade ulatust, mille raames tuleb tolmutaset alandavaid meetmeid rakendada.

Kõige selgemalt määratletuks võib pidada õhusaaste vähendamisega seotud tingimusi, mis nõudsid kaevandamistegevuse arendajalt konkreetsetele teelõikudele tolmuvaba katte panemist. Vastava tingimuse korral pole võimalust kahelda selle selguses ja ühemõttelisuses ning tingimuse täitmist on võimalik hõlpsasti kontrollida. Tingimuste puhul, mis sätestatavad, et juhul kui tolmutõrje pole teostatud, pole ka võimalik vastavat teed kasutada, on heaks vahendiks õigusselguse tagamisel see, kui nõuda, et teel sõitmine saab toimuda vaid juhul, kui vastav tingimus on tagatud. Selle rikkumisel on võimalik konkreetset tuvastada, et tegevus on õigusvastane.

Peamiselt turbatolmu peenosakeste ümbruskonna elamuteni kandumise vältimiseks seatud tingimusi, mis määrasid tootmisala rajamise kindlasse asukohta, on võimalik määratleda kui eesmärgipärast tegevust tagavaid tingimusi, mille osas ei saa kahelda nende selguses ja

⁹³ Seli karjäär, luba nr HARM-134.

⁹⁴ Imsi, luba nr Rapm-086.

⁹⁵ Lubja II lubjakivikarjäär, luba nr Rapm-085.

⁹⁶ Pombre liivakarjäär, luba nr VILM-068.

⁹⁷ Vão lubjakivikarjäär, luba nr KMIN-129.

ühemõttelisuses, sest määratud olid konkreetsed kaugused ja asukohad, kuhu vastavad alad ehitada tuleb.

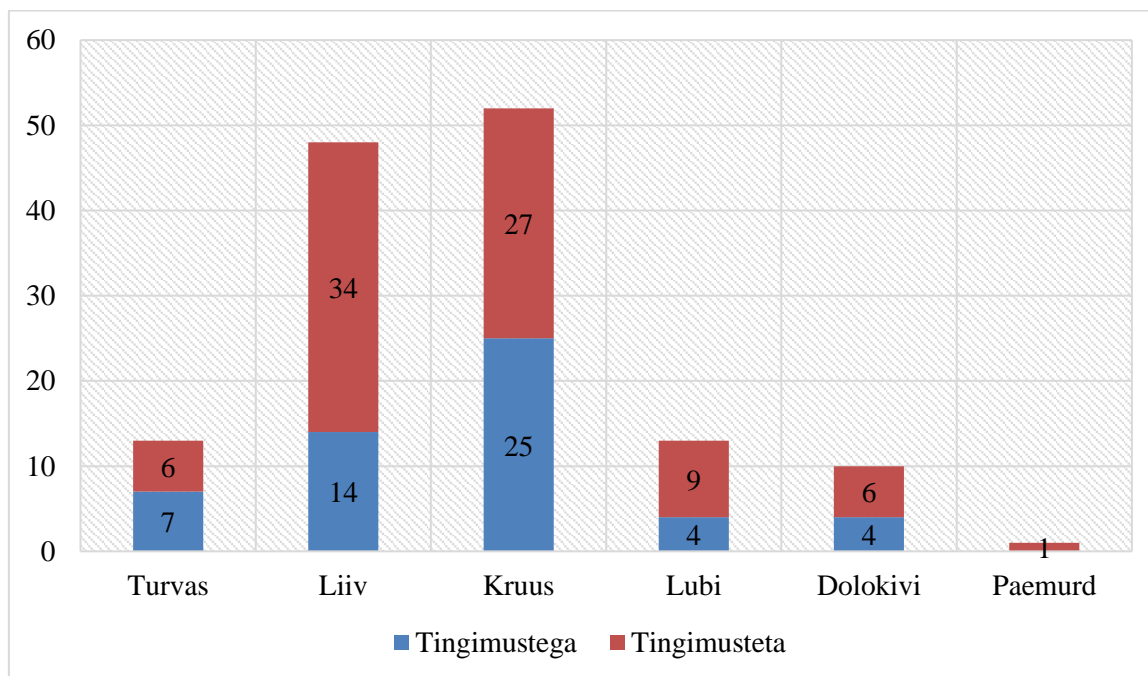
Tolmu leviku piiramiseks ettenähtud kaevandamisloa tingimuste osas võib probleemsetena välja tuua loatingimused, milles tolmu leviku vältimiseks tuleb lõhkamine ajastada tuulevaiksele hetkele või ajale, kui tuul puhub lõhkamise jaoks soodsast ilmakaarest. Antud juhul jääb aga arusaamatuks, milline see soodne tuule suund olema peab. Tingimus, mis määrab, et tuulesuund peab olema elamutest eemale, on samuti mitmeti mõistetav ning elamute osas pole alati võimalik täie kindlusega määrata, mis suunast täpselt tuul puhub ja kas tegemist on soodsa ilmakaarega kõigis aspektides. Heaks näiteks aga antud juhul on tingimused, mis määravad, et lõhkamine on keelatud teatud kindla tuulesuuna korral ja määravad ära täpse kiiruse, millest kõrgema tuulekiiruse korral lõhkamine keelatud on.⁹⁸

Tolmu leviku tuvastamise ühe tõhusaima meetodina on määratud loas tingimus, mis nõuab kaevandamisloa omanikult perioodiliste mõõtmiste teostamist kindlal ajaperioodil. Vastava tingimuse arusaadavus ja mõte toovad välja kindla eesmärgi tagamise, milleks on tolmukontsentratsiooni järjepidev kontroll.

⁹⁸ Koonga II dolokivikarjäär, luba nr KMIN-112.

3.3.4. Teede seisundi ja liiklusega seotud kõrvaltingimused

Teede seisundi ja liiklusega seoses on seatud tingimusi 54 kaevandamisloas. Tingimusi leidub järgnevate maavaradega seotud kaevandustes:



Joonis 5. Teede seisundi ja liiklusega seoses määratud tingimustega ja tingimusteta kaevandamislubade vahekord

Teede seisundit ja liiklust puudutavate tingimuste osas on eelkõige pandud rõhku tee hea olukorra säilimise tagamisele ning sellele, et ligipääs teedele ei oleks takistatud kaevandamistegevuse tõttu. Enamlevinumateks teede seisundi ja liiklusega seotud tingimusteks kaevandamislubades on järgnevad tingimused:

- perioodiline väljaveokeeld, et tagada ümbruskonna tavapärane (sh turismiperioodil) toimimine;⁹⁹
- teekaitsevööndiga seotud tingimused, et tagada tee säilimine;¹⁰⁰
- karjääri ümbruses asuva tee hoolduse (teepeenarde niitmine) teostamine, et ära hoida puittaimede pealetung;¹⁰¹
- kindla väljaveotee määramine/ehituskeelu kehtestamine;¹⁰²
- liikluskorralduse erijuhtude osas teavitamiskohustus;¹⁰³

⁹⁹ Koguva dolokivikarjäär, luba nr L.MK/327053.

¹⁰⁰ Laiavangu kruusakarjäär, luba nr L.MK/326127.

¹⁰¹ Rõõsa II, luba nr HARM-132.

¹⁰² Lubja II lubjakivikarjäär, luba nr Rapm-085.

¹⁰³ Lubja II lubjakivikarjäär, luba nr Rapm-085.

- tee kasutamisevõimaluse (sh korrashoiu ja ohutuse¹⁰⁴) säilimine kohalikele inimestele;¹⁰⁵
- liikluskiiruse piiramisega seotud tingimused.¹⁰⁶

Teedele seatud tingimusi ei ole võimalik täielikult eraldada müraga seotud tingimustest, sest analüüsi tulemusel on võimalik järeldada, et paljud teede seisundiga seotud tingimused on kas otseselt või kaudselt määratud müra vähendamiseks ja selleks, et tekkivate häiringute tase viidaks miinimumini. Selle heaks näiteks on karjääridest väljuvatel teedel äraveo keelustamine, mis on määratletud ajaliselt. Kõrvaltingimuste määramise põhjenduseks on kas turismiperiood (juuni-juuli-august) või tulenevad need konkreetsest ajalisest määratlusest, millal kaevandusest väljavedu keelatud on. Üldjoones läbivaid probleeme antud tingimuste analüüsimisel tuvastada polnud võimalik.

Teekaitsevööndiga seotud tingimuste osas võib tuvastada viie loa puhul teekaitsevööndis kaevandamiseks projekti koostamise kohustuse, mis tuleb Maanteeametiga kooskõlastada (positiivseks näiteks siinkohal on vaid üks luba, kus vastavad tingimused on juba eelnevalt Maanteeameti poolt määratletud ja luba sätestab nendest tingimustest kinnipidamise kohustuse¹⁰⁷). Vaid ühel lubadest on juurde märgitud täiendav tingimus, mis lubab kaevandamise mitte lähemal kui 20 m äärmise sõiduraja teljest.¹⁰⁸ Ühel juhul oli määratud nõlva (peab olema 1:2) kalle teekaitsevööndis.¹⁰⁹ Vastavate tingimuste põhjal pole aga võimalik ennustada, millised on täpsed nõuded selleks, et tagada teekaitsevööndi eesmärgid ja võimatu on hiljem loa alusel ka rikkumisi tuvastada. Teatud selgust aitavad saavutada vaid need load, kus on määratud konkreetsed piirangud ja nõuded, mis võimaldavad tuvastada kaevandamise keelu või konkreetse kalde, mille all kaevandamistegevus toimuma peab.

Selleks, et ära hoida puittaimede pealetungi, on karjääri lähiala teehoolduse osas määratud kõrvaltingimustest üldjuhul võimalik tuvastada kindel meetod, mida tuleb tingimuse täitmiseks kasutada, kuid ebamääraseks jääb sõnastus „karjääri lähiala teed“. Pole võimalik täie selgusega määratleda, milliseid teid silmas peetud on ning kuidas on võimalik tagada, et kõik lähiala teed siiski hooldatud saavad. Tingimustest pole ühemõtteliselt võimalik välja lugeda, millised teeäärred hooldatud peavad olema.

¹⁰⁴ Sauevälja kruusakarjäär, luba nr L.MK/327800.

¹⁰⁵ Süsinõmme liivakarjäär, luba nr L.MK/325201.

¹⁰⁶ Harku V lubjakivikarjäär, luba nr KMIN-123.

¹⁰⁷ Kuiaaru kruusakarjäär, luba nr L.MK/328606.

¹⁰⁸ Jaani III kruusakarjäär, luba nr L.MK/325775.

¹⁰⁹ Männiku III liivakarjäär, luba nr VALM 024.

Väljaveotee määramise ja väljaveotee ehituskeelu kehtestamise tingimuste juures on tuvastatav nii selgus kui ka ühemõttelisus ja nende alusel on võimalik teostada kontrolli selle üle, kas väljaveod toimuvad vastavaid tingimusi järgides või mitte. Heade näidetena võib välja tuua kaevisel väljaveoks kasutatava olemasoleva tee nr 6540023¹¹⁰ määratlemise ja tingimuse, et materjali väljaveoks ei tohi kasutada Rõõsa küla läbivat teed¹¹¹.

Tingimuse puhul, et liikluskorralduse erijuhtudest kaevisel transpordil (lühiajaline väga tihe vedu) tuleb teavitada kohalikku omavalitsust ja Keskkonnaametit, ei ole võimalik tuvastada, milline täpselt on liikluskorralduse erijuht, sest väljendid „väga tihe vedu“ ja „lühiajalisus“ on suhtelised ning mitmeti tõlgendatavad. Väga tihe vedu võib olla ühe isiku jaoks 3 korda päevas toimuv vedu, teisele jällegi pikemal perioodil teostatud veotööd. Samuti on küsitav lühiajalisuse mõiste, mille korral ei ole samuti võimalik täie kindlusega määratleda päevade arvu või ajavahemikku, mis vastab lühiajalisuse tingimustele.

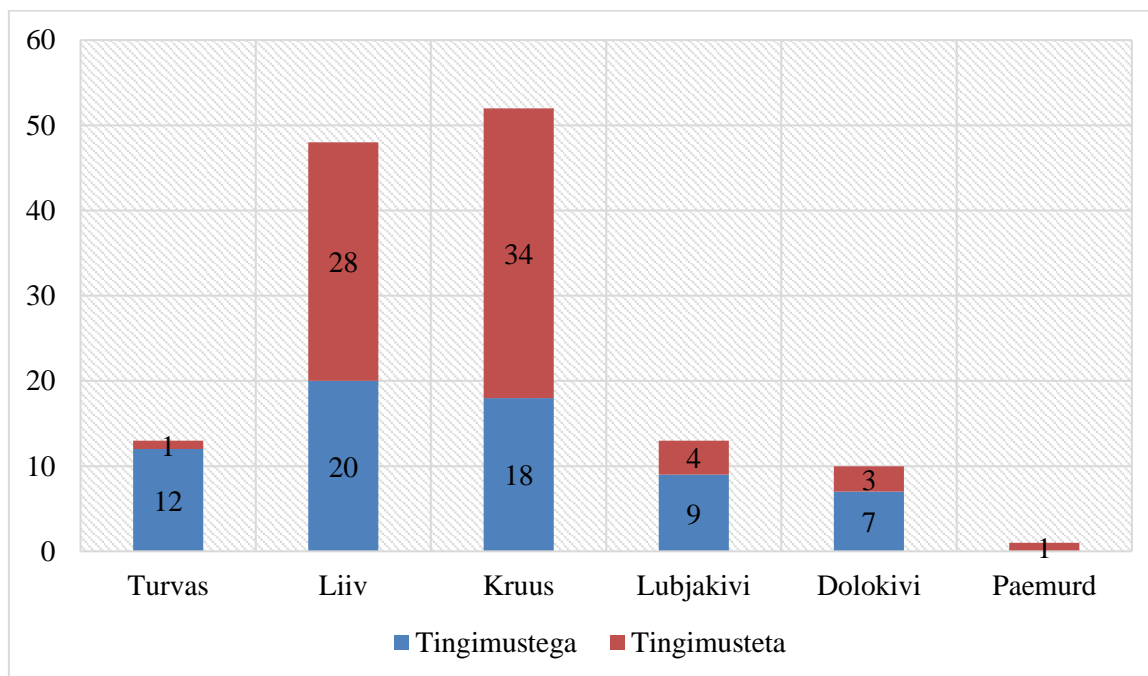
Tee kasutamisevõimaluse säilimine ja ligipääsu tagamine on loa eesmärke arvesse võttes küll igati eesmärgipärased tingimused, kuid nende tingimuste puhul on võimatu üheselt mõista, mil määral ja kui läbipääsetavad teed olema peavad. Pole võimalik määratleda tingimuste ulatust ega ka seda, kas ja mis olukorras tingimus tagatud olema peab. Sellise tingimuse määramisel on võimatu kontrollida, kas tegemist on õigusselge tingimusega, sest täie kindlusega ei saa väita, kuidas täpselt kaevandamisloa saaja oma kohustust täitma peab.

¹¹⁰ Lubja II lubjakivikarjäär, luba nr Rapm-085.

¹¹¹ Rõõsa, luba nr HARM-126.

3.3.5. Veekaitsega seotud kõrvaltingimused

Veekaitsega seotud tingimusi on määratud 61 kaevandamisloas. Tingimusi leidub järgnevate maavaradega seotud kaevandustes:



Joonis 6. Veekaitsega seotud tingimustega ja tingimusteta kaevandamislubade vahekord

Veekaitsega seotud tingimused on eelkõige seotud põhjavee taseme ja/või vee kvaliteedi mõõtmise ja veevarustuse tagamisega kaevandamise lähipiirkonna kaevudes ning selle üle järelevalve teostamise kohustusega. Veekaitse tingimustest enamlevinud olid järgnevad:

- vee erikasutusloast tulenevate tingimuste täitmise kohustus;¹¹²
- settetiikide/settebasseinide rajamine ja nende puhastamine vastavalt kindlaksmääratud korrale, et tagada nõuetele vastav puhastusaste vees;¹¹³
- KMH aruande järgimine allpool põhjaveetasel kaevandamisel;¹¹⁴
- kaevandamispiirangud seoses põhjavee taseme säilimisega;¹¹⁵
- põhjavee kvaliteedi ja veetaseme kontrollikohustus;¹¹⁶
- ümberasuvate kaevude veetaseme ja kvaliteedi kontrolli teostamine, veevaru tagamine ja vajadusel uute kaevude ehitamise ning kvaliteedi parandamise kohustus;¹¹⁷

¹¹² Põhara turbatootmisala, luba nr KMIN-130.

¹¹³ Põhara II turbatootmisala, luba nr KMIN-120.

¹¹⁴ Koonga dolokivimaardla, luba nr KMIN-115.

¹¹⁵ Koguva dolokivikarjäär, luba nr L.MK/327053.

¹¹⁶ Koguva dolokivikarjäär, luba nr L.MK/327053.

¹¹⁷ Pilu II liivakarjäär, luba nr VILM-039.

- kaevandamise lõpetamise ja täiendavate leevendamismeetmete seadmise kohustus, kui veevarustus katkeb;¹¹⁸
- veevoolu säilimise tagamine kraavides/tiikides/muudes veekogudes;¹¹⁹
- karjäärist vee väljapumpamise/ärajuhtimise keeld;¹²⁰
- vältida õli ja kütuse sattumist pinnasesse, eesmärgiga kaitsta pinnase- ja põhjavett.¹²¹

Veekaitse tingimuste määramisel on väga tihti esinev vee erikasutusloast tulenevate tingimuste täitmise kohustus, mille pikem analüüs ei ole käesoleva magistritöö eesmärgiks, sest tegemist on eraldi menetlusliigiga. Küll aga on võimalik tuvastada meetmete ebaselgust seirekohustuse tingimuse määramisega, milles ei ole välistatud negatiivsed mõjud veekeskkonnale ja seetõttu on määratud vajadus kaevandamine lõpetada või kasutusele võtta keskkonkakaitsemeetmed, et häiringut peatada või eemaldada. Selgelt ja üheselt mõistetavalt pole aga määratud konkreetseid keskkonkakaitsemeetmeid, mis häiringu eemaldamiseks vajalik võtta on ja millised on need olemasolevad meetmed, mis ei pruugi kahjusid ära hoida. Eriti vajalik on vastavate meetmete määramine Natura 2000 aladel. Analüüsitud lubade hulgas leidis kolm luba, mis Natura 2000 alade kaitset käsitlesid. Mitte üheski loas ei olnud aga võimalik tuvastada, milliseid konkreetseid meetmeid keskkonkakaitsemeetmetel eesmärkidel kasutusele võtta tuleks. Ainukese konkreetse meetmena oli nimetatud kaevandamistegevuse lõpetamine, mis aga ei pruugi olla piisavaks meetmeks, et tagada keskkonkakaitsemeetmete eesmärkide täitmine. Samad järeldused võib teha ka juhtudel, kus on määratud kaevandamistegevuse lõpetamine ja täiendavate keskkonkakaitsemeetmete kasutuselevõtt, kuid selgusetuks jääb, millised on need meetmed, mis kasutusele võtta tuleb. Positiivseks võib pidada seda, et kaevandamislubades leidis ka tingimusi, mille kohaselt tuleb vältida õli ja kütuse sattumist pinnasesse, kuid taaskord puudusid täpsed juhised, kuidas seda tingimust reaalselt täita.

Settetiikide rajamise kohustus on üldjuhul määratud selgelt ja ühemõtteliselt. Küsimusi tekitavad vaid tingimused, kus on määratud nõuetele vastava puhastusastmega vee jõudmine eesvoolu. Antud küsimuses jäävad kindlad nõuded, millele veekvaliteet vastama peab, nimetamata. Samuti on määramata enamikul juhtudel see, millised on settebasseini asukoha, sügavuse ja mahunõuded. Heaks praktikaks võib aga pidada luba, mille tingimused näevad ette, et turbaheljumi edasikandumise vältimiseks eesvoolu (Massu jõgi) tuleb turbatootmisalale rajada settebasseinid kogupindalaga 2400 m² ja sügavusega 1 m (soovitavalt 3 settebasseini

¹¹⁸ Laiavangu kruusakarjäär, luba nr L.MK/326127.

¹¹⁹ Süsinõmme liivakarjäär, luba nr L.MK/325201.

¹²⁰ Ännikese kruusakarjäär, luba nr L.MK/328593.

¹²¹ Huntaugu I liivakarjäär, luba nr HARM-139.

mõõtmetega 20 x 40 x 1 m). Settebasseinidesse juhitas vees sisalduva heljumi setitamiseks tuleb tagada vajalik viibeaeg 24 tundi ning settebasseine tuleb puhastada regulaarselt väljaspool turba kaevandamise perioodi.¹²² Settebasseinide suuruse ja mahu määratlust võib leida veel vaid ühest loast. Kõikides teistes lubades on piiratud üksnes settetiigi rajamise kohustusega, mille alusel ei ole võimalik kaevandamisloa saajal aru saada, kuidas ta oma kohustust täitma peab. Kaevetööde käigus säilitatavas veekogus veevoolu tagamist puudutavaid tingimusi võib pidada väga üldsõnalisteks ja umbmäärasteks, sest mingil moel pole selgitatud, kuidas veevoolu säilitamine tagada tuleb, mille alusel hinnatakse veevoolu säilimist või kui suures mahus veevool säilima peab.

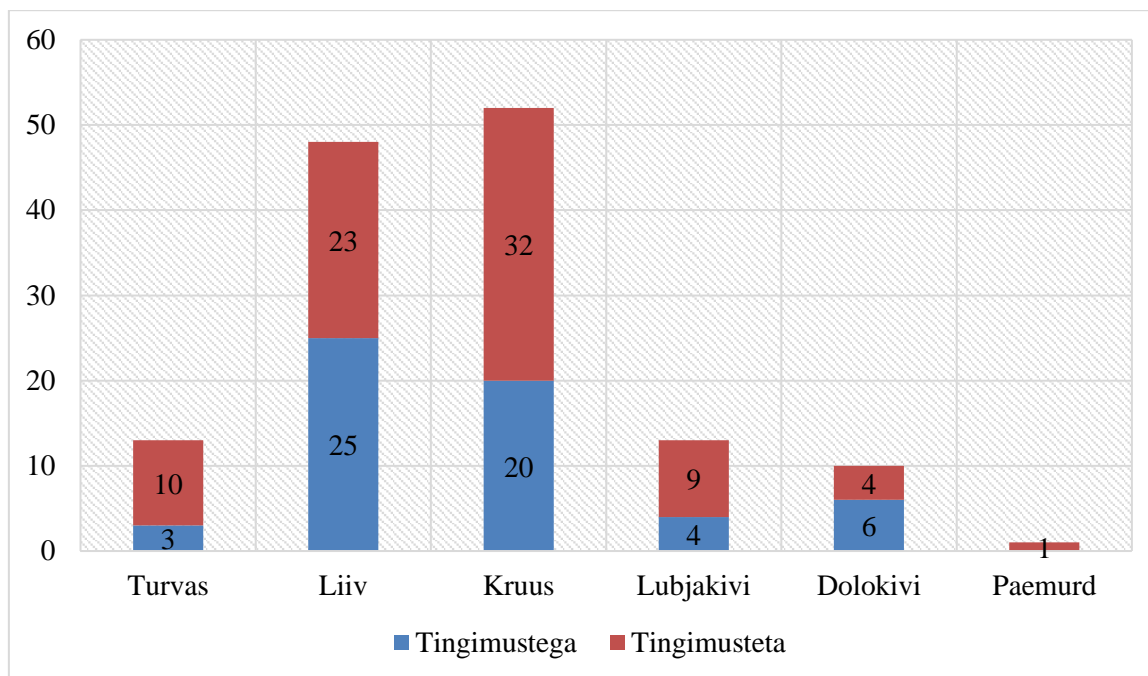
Kaevandamispiirangute määramisel, eesmärgiga mitte põhjavee taset mõjutada, on seatud tingimustest võimalik järeldada kindlad juhud, millal kaevandamine on keelatud. Selle iseloomustamiseks on kasutatud nii arvulisi meetodeid kui ka sõnastust nagu „kevadine suurvee“ või „pikem vihmaperiood“. Küsitav on pikema vihmaperioodi täpne määratlus, samas kui sellega seonduv arvuline näitaja võimaldaks selgelt ja ühemõtteliselt määratleda, millistel juhtudel kaevandamistegevus välistatud on.

KMH aruande jälgimist kohustavate tingimuste kontrolli teostamine ei olnud antud magistritöö eesmärgiks ning seetõttu pikemat analüüsi selle kohta autor teostanud pole. KMH aruandest tulenevate asjakohaste tingimuste täitmine on seadusest tulenev kohustus ja kaevandamistegevuse teostajalt eeldatakse vastavate tingimuste määramisel ka aruandest tulenevate nõuete täitmist.

¹²² Imsi, luba nr Rapm-086

3.3.6. Seadmete ohutusega seotud kõrvaltingimused

Seadmete ohutuse tagamiseks on seatud tingimusi 63 kaevandamisloas. Tingimusi leidub järgnevate maavaradega seotud kaevandustes:



Joonis 7. Seadmete ohutust tagavate tingimustega ja tingimusteta kaevandamislubade vahekord

Seadmete ohutust tagavad tingimused on ennekõike vajalikud põhjavee ja pinnase kaitse eesmärgil. Seatud tingimustest võib tuletada järgnevaid kohustusi:

- hooldamiseks ettenähtud teenindusplatsi rajamine, et vältida kütuse- ja õlileket;¹²³
- purusti ja sorteerimissõlme asukoha määramine;¹²⁴
- masinate remontimine ja hooldamine selleks ettenähtud teenindusplatsil.¹²⁵

Seadmete hooldamiseks määratud tingimustest on võimalus tuvastada osaline selguse ja ühemõttelisuse nõuete täitmine lubades, mis määravad, et seadmete või masinate tankimine ja remont peab toimuma selleks ettenähtud teenindusplatsil.¹²⁶ Samas jääb ebaselgeks see, kas ja millistel tingimustel teenindusplatsi ehitada võib.

¹²³ Koonga II dolokivikarjäär, luba nr KMIN-112.

¹²⁴ Laiavangu kruusakarjäär, luba nr L.MK/326127.

¹²⁵ Jaani III kruusakarjäär, luba nr L.MK/325775.

¹²⁶ Jaanikivi kruusakarjäär, luba nr L.MK/326039.

Teiselt poolt on aga ka load, mis määravad küll teenindusplatsi ehitamise kohustuse, kuid ei kohusta masinate või seadmete tankimist ja kontrolli vastavatel aladel. Siin pole samuti võimalust kaevandamisloa saajal selgelt järelda, et tankimine ja kontroll just vastavatel aladel toimuma peab.¹²⁷

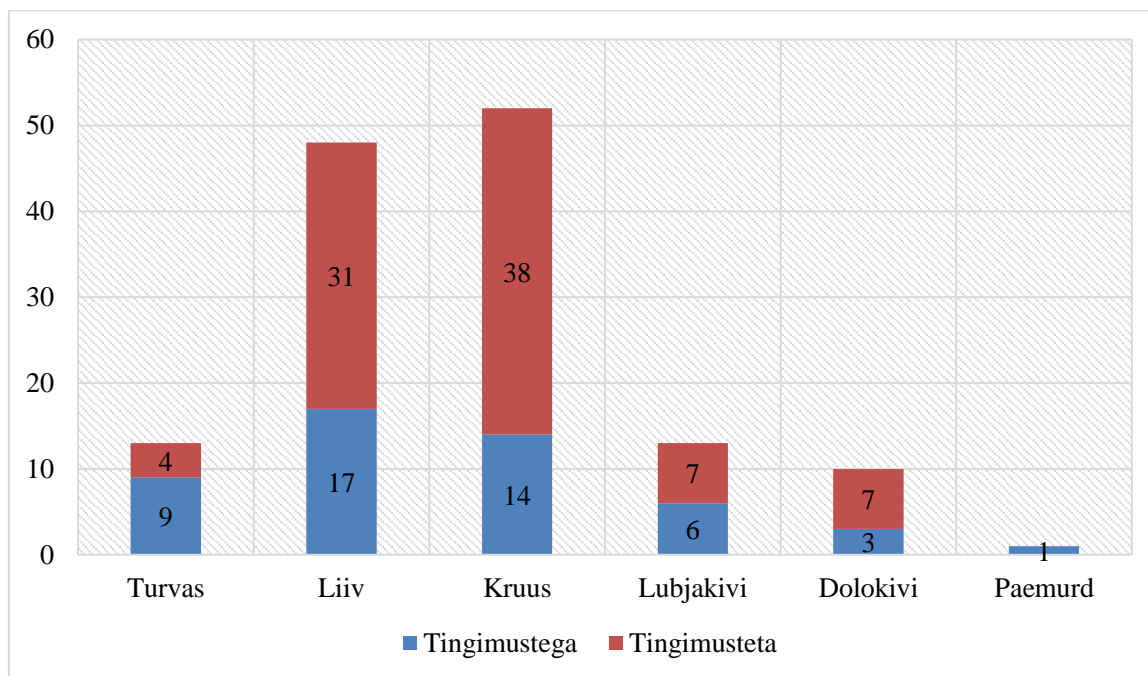
Kõige ebaselgemaks võib pidada tingimusi, mis määravad, et seadmete või masinate tankimine ja remont võib toimuda selleks ettenähtud teenindusplatsil. Vastavast lausest ei järeldu ühtegi kohustust antud teenindusplatsil reaalselt seadmete või masinate tankimist või remonti teostada, vaid üksnes antakse teada, et masinate tankimine ja remont on seal lubatud. Selliselt määratud tingimusega ei ole tagatud tingimuse eesmärk, milleks on välistada masinate või seadmete tankimine ja remont mujal kui teenindusplatsil.

Analüüsi tulemus näitab, et seadmete ohutusega seotud tingimustest enamus olid kas määratud poolikult või kasutades modaolverbi „võima“. Sellest saab järelda, et aastatel 2014–2016 välja antud kaevandamislubadel määratud seadmete ohutuse tingimuste näol on tegemist kõige ebaselgemate ja mitmeti mõistetavamate tingimustega kaevandamislubades.

¹²⁷ Koonga II dolokivikarjäär, luba nr KMIN-112.

3.3.7. Korrastamist puudutavad kõrvaltingimused

Korrastamist puudutavaid tingimusi on määratud 51 kaevandamisloas. Tingimusi leidub järgnevate maavaradega seotud kaevandustes:



Joonis 8. Korrastamist puudutavate tingimustega ja tingimusteta kaevandamislubade vahekord

Korrastamist puudutavad tingimused on seatud selleks, et tagada kaevandamistegevuse järgne keskkonna taastamine viisil, mis võimaldaks antud maa-ala mõnel muul eesmärgil kasutada või selle elukeskkonda taastada. Tingimusi, mis korrastamisega seotud on, võib jaotada järgnevalt:

- korrastustingimuste küsimine Keskkonnaametilt kindlaksmääratud ajaks;¹²⁸
- korrastamistööde kindlate tingimuste määramine;¹²⁹
- kindla eesmärgiga korrastustööde teostamise (märgalana taastamine, elupaikade sobilikkuse tagamine¹³⁰, loodusliku rohumaa rajamine¹³¹, metsaala raadamine¹³², umbrohutõrje¹³³) kohustus.¹³⁴

¹²⁸ Põhara turbatootmisala, luba nr KMIN-130.

¹²⁹ Rõõsa II, luba nr HARM-132.

¹³⁰ Männiku liivakarjäär, luba nr KMIN-135.

¹³¹ Pärtli paemurd, luba nr HARM-128.

¹³² Jaakna kruusakarjäär, luba nr L.MK/327728.

¹³³ Nogopalu kruusakarjäär, luba nr L.MK/327844.

¹³⁴ Imsi, luba nr Rapm-086.

MaaPS § 56 lg 1 p-st 8 tulenevalt on vaja määrata kaevandamisloas maa kasutamise otstarve.¹³⁵ Vastava kohustuse kohaselt tuleb juba loa andmisel määratleda kasvõi üldine kaevandamisjärgne korrastustingimuste eesmärk. Positiivse näitena leidus mitmetes lubades korrastustööde eesmärgipäraseid tingimusi, mis kohustasid taastama kaevandamisjärgselt maa-ala märgalana ning teostama maismaa-ala korrastamist nii, et tagatud oleks kõrele ja kivisisalikele elupaikadeks sobiv ala (samuti kooskõlastamiskohustus kõre ja kivisisaliku liikide ekspordiga). Lisaks leidus tingimusi, mis kohustasid rajama peale kaevandamistegevuse lõppu loodusliku rohumaa, teostama metsa raadamise peale kogu ülejäänud karjääri ala varude ammendamist ja korrastamist ning niitma rohurindega alasid vähemalt kord aastas suvel umbrohutõrje eesmärgil. Kuna tingimustest peaksid arendaja jaoks nähtuma ka kaevandamistegevusega kaasnevad kulud, võib ebamääraseks lugeda tingimust, mis seab korrastusnõude määramise teatud perioodile enne kaevandamistegevuse lõppu. Selle tulemusel ei saa kaevandamisloa saaja oma korrastamiskulusid ette planeerida. See omakorda aga ei võimalda huvitatud isikutel aru saada, milline on kaevandamistegevuse järgne taastamisplaan ümbritseval maa-alal.

Osaliselt võib pidada selgelt määratletuks ja ühemõtteliseks tingimust, millega seatakse arendajale korrastamistööde käigus laugete nõlvade kujundamise kohustus, et suurtele ulukitele oleks tagatud ohutu liikumine. Korrastusprojekti puudumise tõttu on aga kaheldav selle teostamise võimalikkus, kuna üksnes projekti olemasolu tagaks antud tingimusele selguse ja võimaldaks saavutada selle keskkonnakaitselisi eesmärke.

3.3.8. Muud keskkonnakaitselistel eesmärkidel määratud kõrvaltingimused

Eelnevatest kategooriatest eraldi on seatud ka mitmeid mitteliigituvaid tingimusi, mis on seotud piirkonnas kehtivate muude looduskaitseenormidega, alal asuvate objektidega vmt. Kokku leidus selliseid tingimusi 62 erinevas loas.

Neist võib alaliigitustena välja tuua tingimused, mis on seotud:

- kaitsealuste liikidega (määratud 21 loas);
- elektriliinidega (määratud 16 loas);
- kaitsealadega (määratud 11 loas);
- metsaaladega (määratud 10 loas);

¹³⁵ Enne 1.01.2017. a. kehtinud MaaPS § 35 lg 2 p 7 sätestas sisuliselt samatähendusliku nõude, et kaevandamisloale peab märkima korrastatava maa sihtotstarbe.

- jäätmekäitlusega (määratud 8 loas);
- geodeetiliste märkidega (määratud 4 loas);
- inimeste ligipääsu ja ohutusnõuete tagamisega (määratud 3 loas);
- maaparandussüsteemidega (määratud 3 loas);
- kasutusala protsentuaalse jaotusega (määratud 2 loas);
- dolokivi pesemise keeluga (määratud 2 loas);
- kalmealadega (määratud 2 loas);
- jahipidamisega (määratud 2 loas);
- varasemalt (eelneva loaga) välja antud seireprogrammi ülevaatamisega (määratud 1 loas);
- pärandkultuuriobjektiga (määratud 1 loas);
- rohekoridoridega (määratud 1 loas);
- maakasutusõigusega (määratud 1 loas);
- raba soodsa seisundi säilitamisega (määratud 1 loas);
- maaüksuste süvendamisega (määratud 1 loas);
- riigikaitse tegevusega (määratud 1 loas);
- sideehitistega (määratud 1 loas).

Magistritöö autor peab antud juhul vajalikuks lisaks selgitada, et vastava alajaotuse põhjal tehtud järeldus, mitmes loas konkreetset tingimust määratud on, ei võimalda kokku liitmisel kajasta seda, mitmes erinevas kaevandamisloas vastavaid kõrvaltingimusi määratud on. Mitmed muudel looduskaitse eesmärkidel kehtestatud tingimused on määratud ühes ja samas loas ning seetõttu ei kattu erinevate kehtestatud kõrvaltingimuste arv (kokku 92) välja antud lubade üldarvuga (muid keskkonnakaitse eesmärkidel määratud kõrvaltingimusi leidis kokku 62 erinevas kaevandamisloas).

Positiivsete näidetena erinevatest lubadest võib välja tuua järgnevad tingimused:

- tuleb säilitada metsloomade liikumistena olulise rohekoridori (Toolse jõge ümbritseva metsa-ala) terviklikkus ning sinna ei tohi rajada suure koormusega joonobjekte (nt raudteeharu);¹³⁶
- katendi eemaldamisel arheoloogiliste leidude ilmnemisel (alal võib esineda kalmeid) kaevandamine peatada ning leidudest teatada Muinsuskaitseametile;¹³⁷

¹³⁶ Toolse-Lääne lubjakivikarjäär, luba nr KMIN-124.

¹³⁷ Koonga dolokivimaardla, luba nr KMIN-115.

- 110/35kW liinide juhtmete all ei ole lubatud ladustada ehitusmaterjale ega ka pinnast, peab olema säilitatud 6 m gabariitjuhtme ja maapinna vahel, arvestades juhtme temperatuuri +60 °C;¹³⁸
- jäätmete ladustamine, masinate remont ja tankimine karjääris keelatud;¹³⁹
- kaevandamine on lubatud vaid maakasutusõiguse olemasolu korral. Ilma maakasutusõigusega on keelatud mistahes tööd, mis eeldavad mäeeraldisel või selle teenindusmaal viibimist;¹⁴⁰
- mäeeraldisel teenindusmaal on keelatud dolokivi pesemine.¹⁴¹

Antud tingimuste puhul ei ole alust kahelda nende selguses ja ühemõttelisuses. Määratud tingimuste alusel on võimalik kaevandamisloa saajal oma tegevust suunata, sest tingimuste määratlemisel on nimetatud kas konkreetne tegevus või tagatud õigusselgelt see, et kaevandamisloa saaja saab oma tegevust kaevandamisloas määratud kõrvaltingimuste alusel teostada.

Ebamääraseks võib pidada järgmisi tingimusi:

- enne kaevandamistööde alustamist tuleb teisaldada mäeeraldisel asuv pärandkultuuriobjekt;¹⁴²
- mäeeraldisel teenindusmaal ja lähiümbruses kavandatavad raied tuleb teostada minimaalses vajalikus mahus, et võimalikult vähe metsa osakaalu vähendada.¹⁴³

Esimese tingimuse puhul jääb täiesti arusaamatuks, kuidas tuleb mäeeraldisel asuv pärandkultuuriobjekt teisaldada. Samuti on võimatu järeldada, kuhu tuleb antud objekt ümber paigutada või mis tingimustel selle säilimine tagatud peab olema. Metsa raiet puudutava tingimuse osas jääb arusaamatuks, milline on „minimaalne vajalik maht“ ja „võimalikult väike metsa osakaalu vähendamine“. Tingimusest ei ole ka aru saada, kes teeb otsuse selle kohta, kas ja millises mahus metsa vähendamine vajalik on.

¹³⁸ Rõamäe liivakarjäär, luba nr VILM-039.

¹³⁹ Männiku III liivakarjäär, luba nr VALM 024.

¹⁴⁰ Vissuvere karjäär, luba nr Jarm-040.

¹⁴¹ Marinova dolokivikarjäär, luba nr L.MK/325632.

¹⁴² Rõõsa II, luba nr HARM-132.

¹⁴³ Kalajäre, luba nr HARM-135.

3.4. Kaevandamislubades määratud kõrvaltingimuste õigusselguse tagamise parandamise ettepanekud

Eelneva analüüsi põhjal võib järeldada, et haldusorganitel esineb mõningal määral probleeme praktikas kaevandamislubade tingimuste määramisega ja nende õigusselguse põhimõttele vastavuse tagamisega. Kohati jääb arusaamatuks, millist eesmärki tingimused täidavad või kuidas täpselt on võimalik määratud tingimusi täita. Kaevandamislubade kõrvaltingimuste õigusselgusetusega seotud probleemid on päevakohased eelkõige kaevandamistegevuse arendajale. Õigusselgusetus olukorras puudub kaevandamistegevuse arendajal teadmine:

- kuidas oma tegevust täpselt suunata ja korraldada;
- kuidas tagada kaevandamisloa keskkonnakaitselisi eesmärke.

Selleks, et kaevandamislubade kõrvaltingimused oleksid õigusselgemad ja võimaldaksid kaevandamistegevuse arendajal efektiivsemalt oma tegevust läbi viia, peab magistritöö autor eelneva analüüsi põhjal vajalikuks senise praktika muutmist, mis seisneb eeskätt selgemate ja ühemõttelisemate kaevandamislubade kõrvaltingimuste määramises. Õigusselguse tagamiseks peab kaevandamisloa andja loa kõrvaltingimuste määramisel:

- 1) kehtestama kõik tingimused, mis on vajalikud nii kaevandamisest kui ka sellega seotud tegevusest tulenevate negatiivsete mõjude vähendamiseks. Rõhku tuleks panna eelkõige mõjude vähendamise terviklikkuse tagamisele. Selleks tuleb vältida vastuoluliste nõudmiste kehtestamist või olukordi, kus kaevandamistegevuse arendajal on reaalselt võimatu kaevandamisloas määratud kõrvaltingimusi efektiivselt täita;
- 2) pöörama rohkem tähelepanu korrektsele sõnastusele. Vältima peaks arusaamatuid ja mitmeti mõistetavaid väljendeid nagu „kuiv periood“, „sademetevaene aeg“ jne. Selle asemel peaks kasutama konkreetseid ajalisi ja mahulisi piiranguid, mis võimaldavad kaevandamisloa saajal ka määratud tingimusi eesmärgipäraselt täita;
- 3) pidama silmas kaevandamislubade kõrvaltingimuste vastavust ka kaevandamisloa ülesannetele, nagu huvikonfliktide lahendamine ja stabiliseeriv toime. Selle tulemusel on võimalik vältida olukordi, kus kaevandamisluba ei võimalda selle keskkonnakaitselisi eesmärke ja kaevandamistegevust tasakaalus hoida.

Teise võimaliku alternatiivina, kohustamaks kaevandamisloa andjat tagama loa tingimuste õigusselgust, on võimalik täiendada MaaPS § 56 lg 1 p 9, sõnastades see järgnevalt:

§ 56. Kaevandamisluba

(1) Lisaks keskkonnaseadustiku üldosa seaduse § 53 lõike 1 punktides 1, 4 ja 5 sätestatule märgitakse kaevandamisloas:

9) meetmed, mida rakendatakse maapõue kaitse ja maavara ratsionaalse kasutamise tagamiseks ning kaevandamisest inimese tervisele, varale ja keskkonnale tuleneva keskkonnahäiringu vähendamiseks. Seatud meetmed peavad võimaldama selgelt ja ühemõtteliselt tuvastada määratud nõuete eesmärki ja nende täitmisvõimalusi.

Eelnevalt mainitud alternatiivide näol on autori arvates tegemist võimalustega, mis üksteist ei välista ja mis võimaldaksid koosmõjus välja anda veelgi õigusselgemaid kaevandamislube, mis toovad kasu kaevandamistegevuse arendajale oma tegevuse planeerimisel ning aitavad kaasa kaevandamisloa keskkonnakaitselistele eesmärkide täitmisele.

Kokkuvõte

Magistritöö eesmärgiks oli välja selgitada, kas kaevandamislubades määratud kõrvaltingimused on õigusselged. Püstitatud eesmärgi saavutamiseks analüüsiti, millised on kaevandamisloas määratud kõrvaltingimustele esitatavad nõuded, kas ja kuidas haldusorganid neid täidavad ning kas praktikas on õigusselguse tagamise nõue oma eesmärgi täitnud. Autor uuris, millised on õigusselguse tagamise probleemid kaevandamislubades kõrvaltingimuste määramisel ja kuidas neid on võimalik lahendada.

Esimeses peatükis käsitleti kaevandamislubade regulatsiooni ning analüüsiti kaevandamislubades määratud kõrvaltingimuste olulisust keskkonnavalaste ja muude eesmärkide täitmisel. Autor otsis vastust küsimusele, miks on vajalik kaevandamislubades kõrvaltingimusi määrata. Sellele küsimusele vastuse leidmiseks uuris autor, millised on seadusest tulenevad nõuded kaevandamislubadele ja nendes määratud kõrvaltingimustele, millistel eesmärkidel kaevandamislube välja antakse ja kuidas aitavad kaevandamisloas määratud kõrvaltingimused nende eesmärkide täitmisele kaasa. Selle teadmise põhjal oli võimalik järeldada, millist informatsiooni me kaevandamislubadelt ootame ja milliste mõjude kontrollimisele loa kõrvaltingimused suunatud olema peavad.

Analüüsi tulemusel jõudis autor järeldusele, et kaevandamisloas peab kõrvaltingimusi määrama selleks, et võimaldada kaevandamisloa saajale täpne arusaam, kuidas tal on võimalik kaevandamistegevust ellu viia. Esiteks peab kaevandamisluba nende määratud juhiste ja nõuetega tagama loa keskkonnakaitselisi eesmarke, mis tulenevad nii EL kui ka riigisisest õigusest (eelkõige KeÜS, MaaPS ja maavarade kaevandamise arengukavad). Lisaks keskkonnakaitselistele eesmärkidele (nagu keskkonnanäringute vähendamine ning inimeste tervise ja heaolu tagamine) peavad kaevandamisload võimaldama täita ka muid ülesandeid (nagu piisava informatsiooni kogumine tegevuse kohta, stabiliseeriv toime ja huvikonfliktide vähendamine). Muid ülesandeid täita võimaldavad kõrvaltingimused peavad sisalduma kaevandamislubades selleks, et tagada kaevandamislubade majanduslike ja sotsiaalsete eesmärkide saavutamine. Kaevandamisloas määratud kõrvaltingimused saavad aidata loa eesmarke täita vaid juhul, kui need annavad kaevandamisloa saajale täpse teadmise, mida ta konkreetselt kaevandamistegevuse elluviimiseks ette võtma peab.

Teises peatükis käsitleti õigusselguse põhimõtte kohaldamist kaevandamislubade kõrvaltingimuste määramisele. Autor püstitas kõnealuse peatüki analüüsi teostamisel eelduse, et kaevandamisloa kõrvaltingimused peavad olema õigusselged eelkõige seetõttu, et mida

selgemalt määratletud ja ühemõttelisemad on kaevandamisloa kõrvaltingimused, seda efektiivsemalt on kaevandamisloa saajal võimalik kaevandamisloast tulenevaid kohustusi täita ja seeläbi tagada ka kaevandamisloa keskkonnakaitselisi eesmärke. Seetõttu analüüsiski autor teises peatükis õigusselguse tagamise olulisust. Eesmärgiks oli selgitada välja, kuidas õigusselguse põhimõtte kaevandamislubadele ja nendes määratud kõrvaltingimustele kohaldub ning kuidas täpselt on võimalik kaevandamislubade kõrvaltingimuste õigusselgust tagada.

Analüüsi tulemusel leidis magistritöö autor teises peatükis, et kaevandamisloas määratud kõrvaltingimuste õigusselgust on võimalik tagada juhul, kui kõrvaltingimused võimaldavad kaevandamisloa saajal selgelt ja ühemõtteliselt aru saada, millised on tema kaevandamisloast tulenevad kohustused kaevandamistegevuse teostamiseks. Kõrvaltingimused peavad selle tagamiseks olema niivõrd selgelt määratletud, et neis sisalduvatest nõuetest selle kohta, kuidas kaevandamisloa saaja peab oma tegevust teostama, on võimalik üldjoones aru saada ilma kõrvalise abita ja kohtupraktikat uurimata. Samuti kinnitab kaevandamisloas määratud kõrvaltingimuste selgelt määratletust see, kui kaevandamisloa saajal on võimalus prognoosida, milliseid võimalikke kulusid vastavad tingimused kaasa toovad ja tal on võimalik oma tegevust sellele vastavalt ka kohandada.

Kõrvaltingimuse selge määratlus üksi ei ole üldjuhul ainsaks kriteeriumiks kõrvaltingimuste õigusselguse tagamisel – kaevandamisloas määratud kõrvaltingimus peab olema ka ühemõtteline, et kaevandamisloa saajal oleks võimalik aru saada, millised on tema õigused ja kohustused ning mida ta nende täitmiseks täpsemalt ette võtma peab. Ühemõttelisuse tagamise kõige paremaks vahendiks on nii kõrvaltingimuste sõnastusele kui ka grammatilisele täpsusele tähelepanu pööramine. Tingimuste ühemõttelisus aitab tagada, et kaevandamisluba saavutab oma soovitud eesmärgi.

Kolmandas peatükis uuris autor, kas kaevandamislubade kõrvaltingimuste määramisel on järgitud õigusselguse põhimõtet ning võimaldatud kaevandamislubade eesmärkide saavutamine. Analüüsi parema ülevaatlikkuse tagamiseks jaotas autor kaevandamisloas määratud kõrvaltingimused nende sisust lähtuvalt 8 kategooriasse (müra, tööaja piiramine, õhusaaste, teede seisund ja liiklusohutus, veekaitse, seadmete ohutus, korrastamine, muud looduskaitselistel eesmärkidel seatud tingimused). Antud analüüsi tulemusest sõltuvalt tegi autor järelduse õigusselguse põhimõtte kohaldamise kohta Eestis aastatel 2014–2016 välja antud kaevandamislubades. Tulenevalt analüüsist tegi autor ka ettepanekuid, mis võimaldavad Eestis antud kaevandamislubade kõrvaltingimuste õigusselgust parandada.

Analüüsi käigus hinnati seda, kas kaevandamisloa saajal on võimalik täpselt aru saada, mida kaevandamisloa kõrvaltingimused temalt nõuavad ja kuidas tal on läbi oma tegevuse võimalik vähendada ka kahjulikku mõju keskkonnale ning inimese tervisele. Autor jõudis järeldusele, et kõigis aastatel 2014-2016 välja antud kaevandamislubades määratud kõrvaltingimuste puhul polnud võimalik tuvastada, kas kaevandamisloa saaja täielikult oma tegevust nende põhjal suunata saab. Samuti ei olnud võimalik tuvastada, et igal juhul on võimalik kahjulikke mõjusid ka keskkonnale ning inimese tervisele piisaval määral vähendada. Arusaamatuks jäi määratud kõrvaltingimuste juures peamiselt just see, millist eesmärki määratud tingimused täitma määratud olid ja kuidas on võimalik täpselt neid tingimusi kaevandamisloa saajal täita.

Vastates magistritöös püstitatud küsimusele, kas kaevandamislubades määratud tingimused vastavad õigusselguse põhimõttele, võib tõdeda, et kaevandamislubade kõrvaltingimuste puhul on õigusselguse põhimõtte järgimine tuvastatav üksnes osaliselt. Õigusselguse paremaks tagamiseks tuleb haldusorganil kaevandamisloa kõrvaltingimusi täpsemalt määrata. Täpsema määratluse võimaldab tagada eelkõige sõnastuse parandamine. Selle tagamiseks tuleb sisse viia aga mõningaid põhimõttelisi muudatusi eelkõige kaevandamisloa andjate tööpraktikas ja selles, kuidas nad kaevandamisloa kõrvaltingimusi kirja panevad.

Selleks, et kaevandamisload oleksid õigusselgemad ja võimaldaksid kaevandamistegevuse arendajal efektiivsemalt oma tegevust läbi viia, leiab magistritöö autor eelnevale analüüsile toetudes, et seda eesmärki annab kõige paremini saavutada praktika muutmine, mis seisneb selgemate ja ühemõttelisemate kaevandamislubade kõrvaltingimuste määramises. Konkreetselt peab kaevandamisloas kõrvaltingimuste määramisel:

- 1) kehtestama kõik tingimused, mis on vajalikud nii kaevandamisest kui sellega seotud tegevusest tulenevate negatiivsete mõjude vähendamiseks. Rõhku tuleks panna eelkõige mõjude vähendamise terviklikkuse tagamisele. Selleks tuleb vältida vastuoluliste nõudmiste kehtestamist või olukordi, kus kaevandamistegevuse arendajal on reaalselt võimatu kaevandamisloas määratud kõrvaltingimusi tõhusalt täita;
- 2) pöörama rohkem tähelepanu korrektsele sõnastusele. Vältima peaks arusaamatuid ja mitmeti mõistetavaid väljendeid nagu „kuiv periood“, „sademetevaene aeg“ jne. Selle asemel peaks kasutama konkreetseid ajalisi ja mahulisi piiranguid, mis võimaldavad kaevandamisloa saajal ka määratud tingimusi eesmärgipäraselt täita;
- 3) pidama silmas kaevandamislubade kõrvaltingimuste vastavust kaevandamisloa andmise ülesannetele, nagu huvikonfliktide lahendamine ja stabiliseeriv toime. Selle tulemusel

on võimalik vältida olukordi, kus kaevandamisluba ei võimalda selle keskkonnakaitselisi eesmärke ja kaevandamistegevust tasakaalus hoida.

Teise võimaliku alternatiivina, kohustamaks kaevandamisloa andjat tagama loa tingimuste õigusselgust, on võimalik täiendada MaaPS § 56 lg 1 p 9, sõnastades see järgnevalt:

§ 56. Kaevandamisluba

(1) Lisaks keskkonnaseadustiku üldosa seaduse § 53 lõike 1 punktides 1, 4 ja 5 sätestatule märgitakse kaevandamisloas:

9) meetmed, mida rakendatakse maapõue kaitse ja maavara ratsionaalse kasutamise tagamiseks ning kaevandamisest inimese tervisele, varale ja keskkonnale tuleneva keskkonnahäiringu vähendamiseks. Seatud meetmed peavad võimaldama selgelt ja ühemõtteliselt tuvastada määratud nõuete eesmärki ja nende täitmisevõimalusi.

Kokkuvõtteks saab järeldada, et kaevandamisloas määratud kõrvaltingimustes esineb mõningaid probleeme seoses nende vastavusega õigusselguse põhimõttele. Nende lahendamiseks tuleb teha muudatusi nii õiguslikus regulatsioonis kui ka haldusorgani loamenetluse praktikas. Eelnevalt mainitud alternatiivide näol on autori arvates tegemist võimalustega, mis üksteist ei välista ja võimaldaksid koosmõjus välja anda õigusselgete kõrvaltingimustega kaevandamislube, mis toovad kasu kaevandamistegevuse arendajale oma tegevuse planeerimisel ning aitavad kaasa kaevandamisloa keskkonnakaitseliste eesmärkide täitmisele.

Mining permits appointed adverse conditions compliance with the principle of legal clarity. Summary

Secondary conditions set in environmental permits must be substantively justified and legally correct. To ensure this correctness, secondary conditions must comply with jurisdiction's generally accepted principles. In the present study the author examined extraction permits appointed secondary conditions compliance with the principle of legal clarity.

Modern environmental policy is based on the principle that a clean environment and the extraction of minerals can coexist in the case where the environmental nuisances that accompanies the extraction procedure is reduced to the fullest extent. In order to accomplish this balance it is necessary to direct environmental impacts in a way it is possible for the environment to cope with them and at the same time it is possible to ensure other economic and social objectives. Complete refusal or setting excessive restrictions on extraction procedure would not allow for modern society to ensure sustainable development. Thus, to cope with the environmental impacts from resource extraction to a reasonable extent, it is necessary to limit and control these effects.

Limitation of the environmental impact of extraction is under the control of the public authority and permission can be granted with the extraction permit, which gives the right to use natural resources, produce pollutants and waste, and generate economic activity. In addition to the rights determined in the permit it includes secondary conditions that set limits, impose additional conditions or obligations to these rights. Thus, the secondary conditions are those which give the licensee and the person affected by the permit foundation to shape their behavior. Since the determination of secondary conditions often involves a large number of different factors that must be taken into account, the conditions must be clearly defined and unequivocal.

Compliance with the principle of legal clarity ensures that the recipient of the permit has the opportunity to shape its activities in accordance with the extraction permits and foresee the consequences of their actions that might entail.

One important objective for secondary conditions set in extraction permits is also to reduce the environmental nuisances to a possible extent, taking into account other factors. This however is not the sole purpose of extraction. Extraction permit issued by the administrative authorities on the one hand must ensure that extraction operations take place as environmentally-friendly as possible, taking into account the economic, social and cultural aspects, but on the other hand,

it must still be possible to reform extraction operations. The more clearly defined and unequivocal secondary conditions for the extraction are the easier and more efficiently can the extraction permit recipient, on the basis of these requirements, know how to direct their activities and investments. The problem appears when you have to determine legal clarity for secondary conditions set in extraction permits that don't let the permit recipient to direct their activities and investments.

Extraction permit as a regulatory administrative act that sets the rate and extent of the extraction must also include possible environmental mitigation measures. The corresponding requirement is derivable from the general part of the Code of the Environment Act. Since the legal requirements determine the need to set secondary conditions, we can find in practice situations where from the measures, due to their ambiguity, on the one hand it's impossible to identify specific measures to take into action and on the other hand it's not even possible to establish the extractions capacity to ensure the health and welfare for the needs of the environment. Legislator has indeed added into extraction permits laws an order, if needed, to set secondary conditions, but has not given clear instructions on how to set them and on what principles should they be based on and in what form the secondary conditions should be determined in extraction permits.

Influence and a push to evaluate extraction permits compliance with the principle of legal clarity came primarily from extraction permits confusing and inconsistent practice which proves that the administrative body has problems with forming the secondary conditions and due to that consequently has problems with ensuring their legal clarity. Practice's lack of clarity brings problems to individuals and civic associations who want to protect the environment as well as to developers who want to perform extraction procedures. Therefore it was appropriate to investigate the problem within the framework of this thesis.

Based on the fact that the extraction procedure's written secondary conditions are uncertain or ambiguous they do not allow to find out the real intentions of the permit issuer and due to that it is questionable how the environmental permits comply with the principle of legal clarity. It leaves the extraction permit recipient a variety of options to fulfill the requirements written down in the permit. This however does not allow, if a potential violation might occur, to find out if the conditions of the permit are violated by the permit owner.

Due to the fact that environmental permits must be correct the master's thesis author set an assumption that the greater the secondary conditions set in extraction permits legal clarity is:

- the more effective can the extraction permit recipient fulfill their obligations and
- with greater legitimacy can the extraction permit recipient meet the permits environmental objectives for extraction.

Master's thesis purpose was to find out whether the secondary conditions set in extraction permits are in compliance with legal clarity. To prove the objectives it was analysed what are the requirements for setting secondary conditions, if and how can the administrative body fulfill them and how in practice the legal clarity requirement has fulfilled its purpose and targets. Author examined what are the problems of ensuring legal clarity in extraction permits and how can they be solved.

The first chapter dealt with the regulation of extraction permits and analyzed extraction permits secondary conditions importance alongside with environmental and other objectives. The author searched an answer to the question why it is necessary to determine extraction permits adherent conditions. To answer this question the author examined what are the legal requirements to the extraction permits and its secondary conditions, for what purposes the extraction permits are issued and how can the secondary conditions set in the extraction permit help along in fulfilling those purposes. Based on this knowledge it was possible to conclude what kind of information we are expecting from extraction permits and what effects must the secondary conditions of the extraction permit check.

Analysis led to the conclusion that the extraction permit must contain secondary conditions in order to give the recipient of extract permit clear conditions under which he must carry out its activities. Firstly it must ensure that the extraction permit that includes these guidelines and requirements fulfills its environmental objectives that result from both EU and domestic law. In addition to environmental goals (such as the reduction of environmental nuisances and public health and welfare provision) extraction permits should allow to perform other tasks (such as gathering adequate information about the activities, have a stabilizing effect and reduce conflicts of interest). Extraction permit must contain other tasks in order to ensure that extraction permits fulfill its economic and social objectives. Secondary conditions set in extraction permits can help meet the objectives of the permit only if they give the recipient of the permit exact knowledge of what they should do in order to carry out the extraction operations.

The second chapter describes the application of the principle of legal clarity for setting the secondary conditions for extraction permits. Author erected for this chapter's analysis the assumption that the extraction conditions must be legally clear primarily because the more

clearly defined and unequivocal the extraction permits secondary conditions are the more efficiently can the recipient of the extraction permit meet the requirements of the permit and thereby ensure that extraction permits environmental objectives are met. Therefore the second chapter analyzed the importance of ensuring legal clarity. The aim was to identify how the principle of legal clarity applies in extraction permits and how exactly it's possible to ensure the legal clarity of the secondary conditions set in extraction permits.

As a result of the analysis the thesis author found out in the second chapter that legal clarity of the secondary conditions set extraction permits can be ensured only if the secondary conditions allow the extraction permit recipient to understand clearly and unequivocally what are his obligations arising from the extraction permit. Secondary conditions must be so clearly defined that the extraction permit recipient can broadly understand them unaided and without examination of jurisprudence. If the extraction permits secondary conditions are legally clear it also makes possible for the extraction permit's recipient to predict what are the potential costs to meet the conditions and how to accordingly adjust his activities.

Secondary conditions clear definition alone is not generally the sole criteria for how to ensure secondary conditions compliance with the principle of legal clarity – they also have to be unequivocally understandable so the extraction permit recipient would be able to figure out what his rights and obligations are and what has to do to fulfill them. In order to secure that the secondary conditions are unequivocal is to pay attention to wording and grammatical precision. Secondary conditions unequivocalness helps to ensure that the extraction permits can achieve their desired objectives.

In the third chapter the author examined if the secondary conditions set in extraction permits comply with the principle of legal clarity in order to enable extraction permits achieve its objectives. In order to ensure a better overview of the analysis the author divided the secondary conditions set in extraction permits based on their content into eight categories (noise, limiting working time, air pollution, road conditions and traffic safety, water protection, equipment safety, fix up after extraction, other conditions set for nature protection purposes). On the basis of the results of this analysis, the author made a conclusion of application of the principle of legal clarity in extraction permits issued in Estonia in the years 2014-2016. Based on the analysis, the author made proposals which will make it possible to improve the extraction permits legal clarity.

The analysis assessed whether the recipient of an extraction permit can accurately understand what the secondary conditions set in the extraction permit require from him and how can he,

based on these conditions, reduce the adverse impact on the environment and human health. The author came to the conclusion that not all secondary conditions set in extraction permits issued in 2014-2016 allow the extraction permit recipient to fully direct his activities based on them. It can also be concluded that not all secondary conditions set in extraction permits make it possible to sufficiently reduce the adverse effects on the environment and human health. It was in some cases impenetrable on what purposes were the secondary conditions set and how can extraction permits recipients exactly fulfill them.

As a response to the main question of the master's thesis, whether the secondary conditions set in extraction permits comply with the principle of legal clarity it can be said that the secondary conditions set in extraction permits comply with the principle of legal clarity partially. In order to better ensure the compliance with the principle of legal clarity the secondary conditions set in extraction permits must be more precisely defined. In order to ensure this there must be some fundamental changes made in extraction permit issuers work practice and in the way they lay down the secondary conditions in extraction permits.

In order to make the extraction permits more legally clear and allow the extraction operations developer to efficiently carry out the extraction activities the author, based on the above analysis, finds that the best way to do so is to modify the practice which mainly would require for the administrative body to set more clearer and ambiguous secondary conditions in extraction permits. Specifically, while setting the extraction permits secondary conditions, they must:

- 1) establish all the conditions necessary for both extraction and its related activities to reduce the actions negative effects. Emphasis should be placed on reducing the impact of particular integrity. In order to achieve that, the imposition of conflicting requirements or situations where the developer is actually not able to perform extraction permit secondary conditions effectively should be avoided;
- 2) pay more attention to the correct wording. Avoided should be incomprehensible and ambiguous expressions such as "dry season", "poor rainfall time" etc. Instead, specific temporal and spatial limitations should be used that will allow the extraction permit recipient to meet the specified conditions and fulfill the objectives of the permit;
- 3) keep in mind the secondary conditions compliance with the extraction permits giving out tasks, such as it's purpose to improve conflicts of interest and it's stabilizing effect. As a result,

it is possible to avoid situations where an extraction permit does not allow for the goals of environmental protection and extraction procedure to be balanced.

As a second alternative, to require the issuer of the extraction permit to comply the extraction permits secondary conditions with the principle of legal clarity, there is also an option to complement Earth Crust Act § 56 section 1 subsection 9 formulating it as follows (by adding a sentence: „From the set measures it must be clearly and unequivocally identifiable what is the aim of the requirement and how to implement it.“):

§ 56. Extraction permit

(1) In addition to the information provided for in clauses 53 (1) 1), 4) and 5) of the General Part of the Environmental Code Act, the following shall be provided in an extraction permit:

9) the measures taken to ensure the protection of the earth's crust and rational use of the mineral resources and to reduce the environmental nuisances arising from extraction to human health, property and the environment. From the set measures it must be clearly and unequivocally identifiable what is the aim of the requirement and how to implement it.

In summary, it can be concluded that the secondary conditions set in extraction permits have some problems with compliance with the principle of legal clarity. In order to solve these issues there should be made changes in the legal regulation and also in the practice of administrative body's extraction permit procedure. The previously mentioned alternatives don't exclude each other. They would together make the practice even more effective and as a result the administrative body will give out extraction permits that contain legally clear secondary conditions. It would bring benefits to the extraction developers in planning their activities and contribute to fulfilling the extraction permits environmental objectives.

Lühendid

EK – Euroopa Kohus

EÜKo – Üldkohtu otsus

RKEKo – Riigikohtu erikogu otsus

RKHKo – Riigikohtu halduskolleegiumi otsus

RKPJKo – Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus

RKTKm – Riigikohtu tsiviilkolleegiumi määrus

RKTKo – Riigikohtu tsiviilkolleegiumi otsus

RKÜKo – Riigikohtu üldkogu otsus

TlnHKo – Tallinna Halduskohtu otsus

TlnRKo – Tallinna Ringkonnakohtu otsus

EL - Euroopa Liit

ELTL - Euroopa Liidu toimimise leping

HMS - haldusmenetluse seadus

KeÜS - keskkonnaseadustiku üldosa seadus

MaaPS - maapõueseadus

MTSÜS - majandustegevuse seaduse üldosa seadus

KeÜSK - keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kommentaarid

KEHJS - keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus

KMH - keskkonnamõju hindamine

KSH - keskkonnamõju strateegiline hindamine

RiTo - Riigikogu Toimetised

PS - Eesti Vabariigi põhiseadus

HKMS - halduskohtumenetluse seadustik

TsMS - tsiviilkohtumenetluse seadustik

HÕNTE - hea õigusloome ja normitehnika eeskiri

Kasutatud allikad

Kasutatud kirjandus

1. A. Purju, A. Tammeraid. Avaliku sektori ökonomika. Tallinn: Eesti Haldusjuhtimise Instituut 1998.
2. A. Kalbus, Avalik huvi ettevõtlusvabaduse piiramise alusena. – Juridica 2003/6.
3. D. Eerma. Valitsuse poliitika erinõuetega tegevusalade tegevuslubade väljastamisel. RiTo 5 2002.
4. Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 2. vlj. Tallinn: Juura 2008.
5. Ehitusmaavarade kasutamise riiklik arengukava 2011–2020. – Arvutivõrgus: http://www.envir.ee/sites/default/files/ehitusmaavarade_kasutamise_riiklik_arengukava_2011-2020.pdf (01.05.2017)
6. H. Maurer. Haldusõigus. Üldosa. Tallinn: Juura 2004.
7. H. Veinla jt. Keskkonnaõigus. Tallinn: Juura 2016.
8. H.C.H. Hofmann jt. Administrative Law and Policy of European Union, Oxford: Oxford University Press 2011.
9. I. Pilving. Haldusakti siduvus. Uurimus kehtiva haldusakti õiguslikust tähendusest rõhuasetusega avalik-õiguslikel lubadel. Doktoritöö. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus 2006.
10. J.E. Stiglitz. Ühiskondliku sektori ökonomika: Külim 1995.
11. K. Paas-Mohando, M-K. Sild. Konkurents versus regulatsioon – apteekide asutamispiirangu näitel. RiTo 27 2013. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=16399&op=archive2> (01.05.2017)
12. K. Vaarmari, S. Vahtrus. Kaalutlusotsuste tegemine keskkonnaasjades. SA Keskkonnaõiguse Keskus 2013. – Arvutivõrgus: http://media.voog.com/0000/0036/5677/files/Kaalutlusotsustuste_tegemine_keskkonnaasjades_K6K_2013.pdf (01.05.2017)
13. Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kommentaarid: SA Keskkonnaõiguse Keskus 2015.
14. L. Hänni. Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Tallinn: Juura 1997.
15. Põlevkivi arengukava 2016–2030. – Arvutivõrgus: https://www.riigiteataja.ee/akti/isa/3180/3201/6002/RKo_16032016_Lisa.pdf# (01.05.2017)
16. T. Annus. Riigiõigus. Tallinn: Juura 2006.
17. T. Tridimas. The General Principles of EC Law. Oxford: Oxford University Press 1999.
18. U. Mereste. Majandusleksikon A-M. Tallinn: Eesti Entsüklopeediakirjastus 2003.

Õigusaktid

19. Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT 1992, 26, 349...RT I, 15.05.2015, 2.
20. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2010/75/EL, 24. november 2010, tööstusheidete kohta (saastuse kompleksne vältimine ja kontroll). – ELT L 334.
21. Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri. – RT I 29.12.2011, 228.
22. Kaevandamisseadus. – RT I 2003, 20, 118...RT I, 10.11.2016, 21.
23. Keskkonnainfo kättesaadavuse ja keskkonnanäasjade otsustamises üldsuse osalemise ning neis asjus kohtu poole pöördumise konventsioon. – RT II 2001, 18, 89.
24. Keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus. – RT I 2005, 15, 87...RT I, 10.11.2016, 5.
25. Keskkonnaseadustiku üldosa seadus. – RT I, 28.02.2011, 1...RT I, 28.06.2016, 19.
26. Maapõueseadus. – RT I 2004, 84, 572...RT I, 10.11.2016, 20.
27. Maapõueseadus. – RT I, 10.11.2016, 1.
28. Majandustegevuse seadustiku üldosa seadus. – RT I, 25.03.2011, 1...RT I, 19.03.2015, 51.
29. Üldgeoloogilise uurimistöö loa, geoloogilise uuringu loa ja maavara kaevandamise loa taotluse esitamise kord ning taotluse vorm ja täpsustatud nõuded taotluse kohta ning üldgeoloogilise uurimistöö loa, geoloogilise uuringu loa ja maavara kaevandamise loa vorm. – RT I, 25.01.2017, 10.

Kohtupraktika

30. EK C-169/80 Gondrand Frères.
31. EK C-212-217/80 Salumi.
32. Euroopa Inimõiguste Kohtu täiskogu 26. aprilli 1979. a otsus asjas Sunday Times vs Ühendkuningriik.
33. EÜKo T-216/05 Mebrom v Commission.
34. EÜKo T-240/02 Koninklijke Coöperatie Cosun v Commission.
35. RKEKo 3-1-1-117-01.
36. RKHKo 3-3-1-23-06.
37. RKHKo 3-3-1-42-03.
38. RKHKo 3-3-1-49-08.
39. RKHKo 3-3-1-67-14.
40. RKHKo 3-3-1-8-15.
41. RKKKo 3-1-1-101-07.

- 42. RKKKo 3-1-1-140-03.
- 43. RKKKo 3-1-1-32-08.
- 44. RKPJKo 3-4-1-14-06.
- 45. RKPJKo 3-4-1-16-05.
- 46. RKPJKo 3-4-1-33-05.
- 47. RKPJKo 3-4-1-8-00.
- 48. RKPJKo 3-4-1-9-04.
- 49. RKPJKo 3-4-1-9-10.
- 50. RKTkm 3-2-1-42-07.
- 51. RKTko 3-2-1-82-07.
- 52. RKÜKo 3-1-1-88-07.
- 53. RKÜKo 3-2-1-73-04.
- 54. RKÜKo 3-3-1-47-03.
- 55. RKÜKo 3-4-1-5-02.
- 56. RKÜKo 3-4-1-8-09.
- 57. TlnHko 3-12-1884.
- 58. TlnRko 3-12-131.
- 59. TlnRko 3-13-1378.
- 60. TrtRko 3-09-2639.

Muud materjalid

- 61. Aluste kruusakarjäär, luba nr L.MK/327913.
- 62. Anelema III dolokivikarjäär, luba nr KMIN-136.
- 63. Harku V lubjakivikarjäär, luba nr KMIN-123.
- 64. Hedovana liivakarjäär, luba nr L.MK/327074.
- 65. Holsta kruusakarjäär, luba nr L.MK/326538.
- 66. Huntaugu I liivakarjäär, luba nr HARM-139.
- 67. Huntaugu liivakarjäär, luba nr HARM-137.
- 68. Huntaugu V liivakarjäär, luba nr HARM-138.
- 69. Imsi, luba nr Rapm-086
- 70. Jaakna kruusakarjäär, luba nr L.MK/327728.
- 71. Jaani II kruusakarjäär, luba nr L.MK/325776.
- 72. Jaani III kruusakarjäär, luba nr L.MK/325775.
- 73. Jaanikivi kruusakarjäär, luba nr L.MK/326039.

74. Kaarsimäe liivakarjäär, luba nr L.MK/327314.
75. Kabina kruusakarjäär, luba nr L.MK/327228.
76. Kalajärve, luba nr HARM-135.
77. Keskkonnaministeeriumi keskkonnateenistuste, Riikliku Looduskaitsekeskuse ja Kiirguskeskuse Keskkonna- ja Looduskaitseametiks ühendamise seaduse Vabariigi Valitsuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse seletuskiri (367). – Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/download/757e96e2-26a6-23aa-54c0-8a0aac9f1cea> (01.05.2017)
78. Kihnu karjäär, luba nr L.MK/326219.
79. Kikivere liivakarjäär, luba nr L.MK/328095.
80. Koguva dolokivikarjäär, luba nr L.MK/327053.
81. Koonga dolokivimaardla, luba nr KMIN-115.
82. Koonga II dolokivikarjäär, luba nr KMIN-112.
83. Kuiaaru kruusakarjäär, luba nr L.MK/328606.
84. Kukemetsa VI kruusakarjäär, luba nr L.MK/328299.
85. Kurvitsa liivakarjäär, luba nr VILM-070.
86. Kõrsa kruusakarjäär, luba nr L.MK/327623.
87. Laiavangu kruusakarjäär, luba nr L.MK/326127.
88. Lubja II lubjakivikarjäär, luba nr Rapm-085.
89. Maardu II lubjakivikarjäär, luba nr HARM-142.
90. Maardu lubjakivikarjäär, luba nr HARM-129.
91. Maardu lõunakarjäär, luba nr HARM-136.
92. Majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse eelnõu. Seletuskiri (806). 23.08.2010. – Arvutivõrgus: <https://www.riigikogu.ee/download/e2ca0bfe-01fb-5e50-4f5c-4fa28efe7e40> (01.05.2017)
93. Marinova dolokivikarjäär, luba nr L.MK/325632.
94. Marinova II dolokivikarjäär, luba nr L.MK/326117.
95. Meiuste liivakarjäär, luba nr L.MK/325441.
96. Metskonna liivakarjäär, luba nr L.MK/328064.
97. Mõisametsa kruusakarjäär, luba nr HARM-140.
98. Mõisametsa liivakarjäär, luba nr Jarm-038.
99. Männiku III liivakarjäär, luba nr VALM 024.
100. Männiku liivakarjäär, luba nr KMIN-135.
101. Nogopalu III kruusakarjäär, luba nr L.MK/327738.
102. Nogopalu kruusakarjäär, luba nr L.MK/327844.
103. Nogopalu VIII kruusakarjäär, luba nr L.MK/328018.

104. Orava lubjakivikarjäär, luba nr Rapm-034.
105. Pahuvere liivakarjäär, luba nr VILM-071.
106. Palometsa kruusakarjäär, luba nr L.MK/327746.
107. Partsi VII kruusakarjäär, luba nr L.MK/328339.
108. Piiraja II liivakarjäär, L.MK/326111.
109. Pikamäe kruusakarjäär, luba nr L.MK/327390.
110. Pilu II liivakarjäär, luba nr VILM-039.
111. Pombre liivakarjäär, luba nr VILM-068.
112. Porissaare turbatootmisala, luba nr Jarm-039.
113. Põhara II turbatootmisala, luba nr KMIN-120.
114. Põhara turbatootmisala, luba nr KMIN-130.
115. Põrgumäe III kruusakarjäär, luba nr L.MK/327909
116. Põrgumäe IV kruusakarjäär, luba nr L.MK/327391.
117. Põrgumäe kruusakarjäär, luba nr L.MK/327724.
118. Pärtli paemurd, luba nr HARM-128.
119. Raja kruusakarjäär, luba nr Rapm-084.
120. Reinu IV kruusakarjäär, luba nr Rapm-046.
121. Riigikontroll. Aruanne Riigikogule: Õigusaktide mõju hindamise korraldus. Riigikontroll 2011.
122. Rinnaku kruusakarjäär, luba nr L.MK/325520.
123. Rõstla dolokivikarjäär, luba nr L.MK/328523.
124. Rõõsa II, luba nr HARM-132.
125. Rõõsa, luba nr HARM-126.
126. Rõamäe liivakarjäär, luba nr VILM-039.
127. Saksi kruusakarjäär, luba nr L.MK/327159.
128. Sangla III turbatootmisala, luba nr KMIN-132.
129. Sauevälja kruusakarjäär, luba nr L.MK/327800.
130. Seli III kruusakarjäär, luba nr HARM-141.
131. Seli karjäär, luba nr HARM-134.
132. Suuremäe kruusakarjäär, luba nr L.MK/328387.
133. Suurepsi III kruusakarjäär, luba nr L.MK/328219.
134. Süsinõmme liivakarjäär, luba nr L.MK/325201.
135. Tammistu kruusakarjäär, luba nr L.MK/328313.
136. Tondi-Väo lubjakivikarjäär, luba nr KMIN-128.
137. Toolse-Lääne lubjakivikarjäär, luba nr KMIN-124.

- 138. Tõnumaa turbatootmisala, luba nr Rapm-022.
- 139. Vana-Kastre II kruusakarjäär, luba nr L.MK/327231.
- 140. Vissuvere karjäär, luba nr Jarm-040.
- 141. Vooremäe liivakarjäär, luba nr L.MK/325328.
- 142. Vão lubjakivikarjäär, luba nr KMIN-129.
- 143. Vão V lubjakivikarjäär, luba nr KMIN-137.
- 144. Ännikse kruusakarjäär, luba nr L.MK/328593.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Kadi-Kaisa Kaljuveer,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose

„Kaevandamislubades määratud kõrvaltingimuste vastavus õigusselguse põhimõttele“,

mille juhendaja on *dr. iur.* Hannes Veinla,

1.1. reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2. üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tallinnas, 02.05.2017